

# **Landskapsplanering genom jord- brukspolitik**

**En kritisk granskning av EU:s agrara miljöstödspolitik  
ur ett planeringsperspektiv**

**Anders Larsson**

*Institutionen för landskapsplanering  
Alnarp*

**Doctoral thesis  
Swedish University of Agricultural Sciences  
Alnarp 2004**

**Acta Universitatis Agriculturae Sueciae**  
**Agraria 442**

ISSN 1401-6249  
ISBN 91-576-6494-3  
© 2004 Anders Larsson, Alnarp  
Tryck: Reproenheten SLU Alnarp

## Abstract

Larsson, Anders. 2004. *Landscape Planning by Agricultural Policies – a critical analysis of EU agro-environmental policies from a planner's perspective*. Doctoral dissertation. ISSN 1401-6249, ISBN 91-576-6494-3

The aim of this thesis is to examine EU agro-environmental policy (AEP) from the perspective of how intentions transform into practical action, with special emphasis on various instruments of control. The AEP is especially discussed in relation to the basic issues of efficiency and democracy. This corresponds to the definition of a 'planning perspective' used here, which mainly focuses on 'effect planning', including both organisational and action related questions. The hypothesis is that problems related to goal fulfilment are more an effect of insufficient knowledge of action, rather than an effect of insufficient knowledge of (environmental) facts.

When planning in agricultural landscapes, one must consider the interests of individual land owners and farmers. This planning thereby becomes 'dialogue oriented'. Advantages and disadvantages of the current agro-political system are discussed with reference to two general models of the 'agro-political dialogue' and the results from a case study in Sweden. Various planning theories are discussed from the point of view of how they contribute to an even better understanding of the situation.

One conclusion is that within the AEP of today, there is neither a concise planning oriented discussion on the character of current agro-environmental problems, nor on the most relevant and effective means by which to handle these. Existing economical instruments of control and general forms of environmental measures need to be supplemented with more effective legislation directed towards environmental problems that *cannot* be solved on a voluntary basis and on a local implementation level. Furthermore, there is a great need of alternative organisational solutions for sharing the responsibility for environmental problems that can *only* be handled effectively on the local and regional implementation levels.

Another conclusion is that the autonomy of the Swedish farmers has gradually decreased since the great land allocation reforms. This gives cause for concern from the point of view of democracy. The dialogue perspective reveals that farmers must become more influential within the agro-environmental policy process, but also that we have to consider the fact that many farmers do not want to participate in the agro-environmental programmes. Concepts like paternalism and professionalism are helpful in trying to grasp the situation and answering the question of why this process has been left to develop so far without being noticed or challenged. The lead theme of this thesis can thus be seen as a contribution to resolving the central issue which remains; how to combine the demands for more agro-environmental efficiency *without* further infringement on farmers' autonomy?

*Keywords:* Common Agricultural Policy (CAP), agro-environmental policy, planning, landscape planning, planning theory, action theory

*Author's address:* Anders Larsson. Department of Landscape Planning, SLU Alnarp. P.O. Box 58, S - 230 53 Alnarp, Sweden. E-mail address: anders.larsson@lpal.slu.se

## Sammanfattning

Larsson, Anders. 2004. *Landskapsplanering genom jordbrukspolitik – en kritisk granskning av EU:s agrara miljöstödspolitik ur ett planeringsperspektiv*. Doktorsavhandling. ISSN 1401-6249, ISBN 91-576-6494-3

Syftet med föreliggande avhandling är att granska EU:s agrara miljöstödspolitik ur perspektiv av hur generella målsättningar omsätts i konkreta handlingar, med särskilt fokus på styrmedelsaspekterna. Miljöstödspolitik och styrmedel diskuteras framförallt i relation till grundläggande frågor om (miljö-) effektivitet och demokrati. Detta ”planeringsperspektiv”, främst i mening av genomförandeplanering, inkluderar såväl organisatoriska som handlingsrelaterade frågeställningar. Hypotesen är att bristande målluppfyllelse inte i första hand beror på att vi saknar faktakunskap, utan på att vi har otillräcklig handlingskunskap.

I planeringen för/av de areella näringarnas landskap måste man ta hänsyn till enskilda markägare och brukare. Denna planering blir därför mer dialoginriktad än t.ex. den kommunala tätortscentrerade planeringen. Undersökningen tar sin utgångspunkt i ett par olika koncept- och principmodeller för den ’jordbrukspolitiska dialogen’. Kvaliteter och brister i nuvarande jordbrukspolitiska system exemplifieras genom en fallstudie i Vallåkra (Skåne). Olika planeringsteorier diskuteras därefter mot bakgrund av hur de kan bidra till en djupare problemförståelse.

En slutsats är att det i dagens miljöstödspolitik saknas en samlande och planeringsinriktad diskussion omkring den agrara miljöproblematikens skiftande karaktär, samt med hjälp av vilka styrmedel man på ett relevant och effektivt sätt skulle kunna åtgärda olika typer av miljöproblem. Nuvarande ekonomiska styrmedel och generella miljöstödsprogram behöver kompletteras med en mer effektiv lagstiftning för miljöproblem som inte *kan* hanteras på frivillig väg eller på lokala och regionala beslutsnivåer. Därutöver skulle alternativa organisations- och beslutsnivåer behöva inrättas för sådana miljöåtgärder som *bara* kan hanteras effektivt på just lokala och regionala beslutsnivåer.

En annan slutsats är att de svenska jordbrukarnas autonomi successivt urholkats ända sedan skiftesreformernas tid, vilket är oroväckande ur demokratisynpunkt. Dialogperspektivet avslöjar att jordbrukarna bör få större inflytande i miljöstödspolitiken, men också att vi måste lyssna på de brukare som inte är intresserade av att delta i det nya miljöuppdraget. Genom att föra en diskussion utifrån begrepp som paternalism och professionalism kan man bättre förstå den uppkomna situationen och varför det har kunnat gå så långt utan att problemen blivit mer uppmärksammade. Den avgörande frågan för denna avhandling är hur man kan nå målen om ökad miljöeffektivitet utan att ytterligare inskränka på jordbrukarnas autonomi.

*Nyckelord:* Jordbrukspolitik, CAP, miljöstödspolitik, styrmedel, planering, landskapsplanering, planeringsteori, humanvetenskaplig handlingsteori

*Författarens adress:* Anders Larsson. Institutionen för landskapsplanering, SLU Alnarp. Box 58, 230 53 Alnarp. E-post: anders.larsson@lpl.slu.se

## Förord

Det här forskningsprojektet började med att jag och Olav Skage diskuterade Skages ”principmodell för dialogen mellan samhälle, företag och naturmiljö”. Sverige hade nyligen gått med i EU och vi funderade över hur den nya miljöstödspolitiken passade in i dialogmodellen. Vilka konkreta landskapsförändringar skulle t.ex. miljöstöden kunna resultera i? Från början tänkte vi oss projektet som en relativt enkel empirisk analys inom ramen för en licentiatavhandling. Relativt omgående fick jag också ett erbjudande om att hjälpa till med handläggning och kontroll av kulturmiljöstöden på Länsstyrelsen i Malmö, vilket passade som handen i handsken med tanke på den just skisserade studieplanen. Flera månader och mycket övertid senare var det emellertid en betydligt mer desillusionerad doktorand som återgick till sina forskarstudier. Efter min korta praktikperiod som byråkrat hade jag nämligen börjat mistrosta angående det förnuftiga i EU:s miljöstödspolitik. Något senare blev jag erbjuden att utföra en del av de svenska intervjuerna inom ett EU-projekt där man studerade effekter och konsekvenser av miljöstödspolitikens implementering, vilket givetvis var ytterligare en erfarenhetsbonus. Jag blev dock ännu mer förvirrad än tidigare av alla nya intryck, märkliga intervjufrågor och ändlösa svarstabeller. I det läget klev José Luis Ramírez in i vårt seminarierum och började tala om handlingsteori, etik och retorik...

Det som en gång började som en ganska enkel fråga har alltså med åren utvecklats till ett helt batteri av nya frågeställningar. Det ena hakade i det andra i all oändlighet och materialet blev till slut för omfattande för att rymmas inom ramarna för en licentiatavhandling. Studieplanen justerades och forskningsanslag söktes. Medan vi väntade på nya pengar gjorde jag mitt bästa för att skjuta avgörandet framför mig genom undervisningsuppdrag och föräldraledighet, men nu sitter jag här med en bunt papper som snart ska utgöra en färdig doktorsavhandling. Ibland undrar jag fortfarande vilken fråga jag egentligen försökt besvara och var svaret blev av. Jag får trösta mig med R.G. Collingwoods ord om att det rätta svaret är ett svar som möjliggör för oss att fortsätta fråga och svara. Det betyder förstås inte att man kan nöja sig med vilken förvirring som helst, utan att man måste försöka komma vidare med sina frågor och svar på ett så pass konstruktivt sätt som möjligt. Det får bli upp till läsaren att bedöma hur väl jag lyckats med detta. Jag är i alla fall nöjd med vad denna resa givit mig av personliga erfarenheter!

### *Tack!*

Professor emeritus Olav Skage ska givetvis ha ett stort tack för att det överhuvudtaget blev tal om en avhandling. Olav lyckades redan under det första året av min grundutbildning (till landskapsarkitekt) få mig nyfiken på ämnet översiktlig planering. Han höll en kryptisk föreläsning för oss på Ultuna, som jag inte förstod särskilt mycket av, annat än att det troligtvis var ett intressant och viktigt ämne. Olav blev visserligen mindre kryptisk med åren, men han fortsatte gärna att besvara en fråga med en motfråga istället för att ge mig ett rakt svar, vilket jag tackar honom för! Jag har alltid uppskattat frågorna mer än

svaren. Olav visade stor förståelse för vad mitt förhållningssätt innebar för exempelvis forskarstudiernas tidsmässiga omfattning. Jag hoppas också att Olav förstår hur mycket våra samtal och hans genuina klokhet har betytt för mig!

José Luis Ramírez, professor i humanvetenskaplig handlingsteori, besitter samma förmåga som Olav att vara initialt både kryptisk och intresseväckande. Jag har redan läst och njutit av flera av Josés texter fem till tio gånger och kommer förmodligen att läsa dem minst lika många gånger till. Numera tycker jag inte att det hela är särskilt kryptiskt, utan tvärtom mer konkret och hållfast än mycket annat jag läst. Omläsningarna beror på det oerhörda djupet och omfattningen av materialet, som det förmodligen kommer att ta mig en hel livstid att helt kunna förstå. Tack vare José har mitt kritiska sinnelag i alla fall erhållit en uppsättning konkreta verktyg som jag mycket uppskattar att arbeta med. Jag kan bara bocka av ödmjukhet för att jag fått taga del av en stor tänkares tankevärld på så nära håll!

Förutom mina två ovanstående handledare vill jag framförallt tacka Tommy Törnqvist för all den (fri)tid som du har lagt på att läsa mina manus – du har definitivt bidragit med många av de mest värdefulla kommentarerna i ett kritiskt skede av mitt arbete! Tack också till Axel Hagen och Gösta Regnell (mina opponenter under slutseminariet), seminariegruppen i humanvetenskaplig handlings- och planeringsteori, doktorander, kollegor och vänner i övrigt samt den fantastiska AT-personalen vid Institutionen för landskapsplanering i Alnarp! Pål Skage har hjälpt mig med en stor del av bild- och kartmaterialet. Erik Skärbäck har stöttat mig väl genom att kommentera materialet i dess olika stadier och genom att hjälpa mig med de finansiella aspekterna. Gamla kollegor från Länsstyrelsen i Malmö, EU-projektets medlemmar och alla jordbrukare som jag plågat med en alldeles för omfattande intervjuenkät ska givetvis också ha sin beskärda del av både tack och ursäkter. Monica Strömbeck bidrog med ett särskilt intressant exempel på hur dialogen mellan myndigheter och brukare kan se ut. Jan Lannér har hjälpt mig med en hel del tekniska detaljer och fungerat som mitt 'sociala nätverk' under sena kvällar och helger på sluttampen av mitt avhandlingsarbete. Eva Gustavsson har bidragit med tuff, men oerhört nyttig, språkgranskning och kritik av viktiga delar av min avhandling. Malin Rizell och Marie Larsson har också läst och kommenterat valda delar av texten. Stort tack till er alla! På sluttampen av mitt avhandlingsarbete ramlade det in så många goda kommentarer att jag betvivlar att jag lyckades få till allting så bra som ni avsåg. Kvarstående brister och felaktigheter tar jag givetvis på mig allt ansvar för.

Mina forskarstudier har i olika omfattning och i olika perioder finansierats genom Institutionen för Landskapsplanering i Alnarp, projektet "Nya planeringsförutsättningar på 2000-talet" och Formasprojektet "Styrmedel relaterade till jordbrukslandskapets biologiska mångfald". Jag är givetvis mycket tacksam även för detta!

Slutligen - ett extra stort och kärleksfullt tack till mina tre viktigaste energikällor - Malin, Lisa och Anna!

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>11</b>
Frågeställning och syfte	12
Planeringsperspektivet	14
Några jordbrukspolitiska grundförutsättningar	21
Några planeringsteoretiska grundförutsättningar	23
Avhandlingens disposition	25
<b>2. Teoretiska och metodologiska utgångspunkter</b>	<b>27</b>
Skillnader mellan olika tanketraditioner	28
Planeringsproblematikens vetenskapliga hemvist	30
Effektstudie/fallstudie	33
Exemplet	41
Sammanfattning	54
<b>3. Jordbrukspolitisk bakgrundsbeskrivning</b>	<b>56</b>
Den svenska jordbrukspolitikens historia	57
Den europeiska jordbrukspolitikens historia	61
EU och miljöpolitiken	67
Miljö- och jordbrukspolitik	69
Omvärldsperspektivet	73
Avrundning	76
<b>4. Förordningar, program och implementering</b>	<b>84</b>
Generella målsättningar	84
Svenska förordningar och målsättningar	88
Svenska miljöstödsprogram	91
Implementering	99
<b>5. Exemplet Vallåkra</b>	<b>116</b>
Vallåkra	117
Jordbrukarna	131
Landskapet och miljöstöden	138
Diskussion	149
<b>6. Planeringsteori</b>	<b>154</b>
Faludi, Cybernetiken och Popper	155
Habermas och de kommunikativa planeringsteoretikerna	165
Humanvetenskaplig handlings- och planeringsteori	170
Jordbrukspolitiken i ett handlingsteoretiskt perspektiv	181
<b>7. Slutsatser och kommentarer</b>	<b>187</b>
Litteratur och Källor	191
Bilagor	201

## Akronymer och förkortningar

APE –	Action Programme on the Environment (miljöhandlingsprogram)
CAP –	Common Agricultural Policy (den gemensamma [europeiska] jordbrukspolitiken)
DDT –	1,1,1-triklor-2,2-bis(4-klorfenyl)etan (insektsbekämpningsmedel, som numera är förbjudet)
DG –	Directorate General (generaldirektorat)
EAGGF –	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket)
ECU –	European Currency Unit (europeisk räkne- och valutaenhet, före Euron (€))
EMA –	European Model of Agriculture (Obs! – <i>inte</i> European Monetary Agreement)
ESA –	Environmentally Sensitive Areas (miljökänsliga områden)
EU –	European Union (den europeiska unionen), se även faktarutan på s. 61 ang. EC, EEC etc.
FOEGA –	Fonds Européen d’Orientation et de Garantie Agricole (Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket)
GATT –	General Agreement on Tariffs and Trade (internationellt handelsavtal, vars bestämmelser och villkor numera ingår som en del av WTO)
INRA –	Institut National de la Recherche Agronomique - France
KOLA –	Programmet ”Vård av fornlämningar och kulturlandskap”
KVL –	Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole (i Köpenhamn)
LBU –	Landsbygdsutveckling
LDC –	Least Developed Countries (minst utvecklade länder)
LEADER+ –	Gemenskapsinitiativ för landsbygdsutveckling
LFA –	Less Favoured Areas (mindre gynnade områden)
LRF –	Lantbrukarnas Riksförbund
LOLA –	Programmet ”Landskapsvård i odlingsbygder”
MCA –	Monetary Compensatory Amount (monetära utjämningsbelopp)
MGQ –	Maximum Guaranteed Quantity (garanterad maximikvantitet)
NE –	Nationalencyklopedin
NOLA –	Programmet ”Naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet”
PPP –	Polluter Pays Principle (principen om att förorenaren betalar)



RAÄ –	Riksantikvarieämbetet
SCA –	Special Committee on Agriculture (särskilda jordbrukskommittén)
SCB –	Statistiska centralbyrån
SEA –	Single European Act (europeiska enhetsakten)
SFS –	Svensk författningssamling
SJV –	Statens jordbruksverk
SJVFS –	Statens jordbruksverks författningssamling
SNA –	Sveriges Nationalatlas
SOU –	Statens offentliga utredningar
UD –	Utrikesdepartementet
WTO –	World Trade Organisation (världshandelsorganisationen)



# 1. Inledning

I den här avhandlingen fokuseras EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP (Common Agricultural Policy). Det är ett betydelsefullt politiskt och ekonomiskt område inom den europeiska unionen. Jordbruket står t.ex. för 45% av unionens totala budget, vilket gör jordbruket till den klart största enskilda ekonomiska sektorn inom EU (Europa 2003). Jordbrukspolitiken påverkar oss dessutom på många olika konkreta och påtagliga sätt, som exempelvis när vi går och handlar vår middagsmat. Vi kan få en inblick i de flesta centrala jordbrukspolitiska frågorna samtidigt som vi står och väljer mellan olika varor, även om problematikens omfattning givetvis är svår att ta till sig. Många väljer t.ex. den billigaste maten. Ursprungsland och andra detaljer bryr man sig då mindre om. Andra handlar miljömärkta varor, eftersom de tycker att det konventionella jordbruket har negativa konsekvenser för vår miljö och hälsa. Ytterligare några väljer rättvisemärkta varor, vilket kan vara ett sätt att protestera mot den 'protektionistiska'<sup>1</sup> europeiska jordbrukspolitiken och visa sin solidaritet gentemot utvecklingsländerna. En annan aspekt av jordbrukspolitiken är 'rekreationsproblematiken'. De flesta av oss bor i städer, men vill ibland kunna njuta av det vackra och småskaliga jordbrukslandskapet på vår fritid eller semester. Problemet är att mycket av den hittillsvarande jordbrukspolitiken har gått ut på att effektivisera och rationalisera jordbruksnäringen, så att man idag kan behöva resa ganska långt för att finna några spår av ett ålderdomligt jordbrukslandskap. De sista resterna av det kulturhistoriska landskapet har man från myndigheternas sida valt att kategorisera som en "kollektiv nytthet", för att staten ska kunna finansiera dess bevarande med hjälp av våra gemensamma skattemedel. Det är nämligen svårt att ta betalt för nyttjandet av dessa 'upplevelsevärden' på något annat sätt.

Jordbrukslandskapet hade naturligtvis sett mycket annorlunda ut jämfört med idag utan aktivt politiskt stöd för jordbrukets rationalisering. Jordbrukets modernisering har också varit en av de viktigaste förutsättningarna för det övriga samhällets industrialisering och modernisering. Det är ingen slump att många storstäder ligger i nära anslutning till goda jordbruksmarker. Under årens lopp är det dock mycket som har förändrats. Den globala ekonomismen har t.ex. förskjutit perspektiven på vad som är att betrakta som god och produktionsmässigt intressant jordbruksmark. För inte så länge sedan föreslog en nyttillträdd WTO-chef att Norge borde lägga ner sitt jordbruk och försörja sig på importerad mat<sup>2</sup>. Ett så rikt land behövde ju inte producera egna jordbruksprodukter till höga kostnader när det var billigare att köpa livsmedel från andra länder, även om han kunde hålla med om att det norska jordbrukslandskapet var stiltigt.

---

<sup>1</sup> Jag använder mig av vanliga anföringstecken (citationstecken) då jag syftar till "ord", t.ex. i ordagranna citat, och av enkla anföringstecken då jag syftar till 'begrepp' (betydelse), enligt vedertagna skrivregler (NE 2003a). Enkla anföringstecken antyder således en viss frihet/tvetydighet gällande såväl tolkning som val av specifika ord.

<sup>2</sup> Enligt artikel i Svenska Dagbladet den 13/4-2002 (IT/NTB).

Fortsatt strukturrationalisering, överproduktion, övergödning, exportbidrag, miljöstöd och mycket annat gör att bilden av den framtida jordbruksnäringen och det framtida jordbrukslandskapet blir allt annat än tydlig. Kommer vi alls att ha något jordbruk i Sverige framöver, eller kommer jordbruket att frodas och jordbrukarna att producera ett vackrare landskap än någonsin tidigare tack vare vidareutvecklade miljöstödsprogram? Det är inte lätt att säga, eftersom den ena reformen avlöser den andra i en takt som gör det till synes omöjligt att ordentligt hinna utvärdera effekterna av enskilda reformer och beslut. Just därför finns det emellertid också många intressanta och angelägna forskningsproblem att ta itu med, som t.ex. frågan om varför det verkar vara så svårt att nå de uttalade miljömålen trots alla reformer, hållbarhetsprinciper och miljöprogram. Den här avhandlingen kan förhoppningsvis utgöra ett ur planeringsperspektivet klargörande bidrag till den jordbruks- och miljöstöds-politiska diskursen.

### Frågeställning och syfte

Min utgångspunkt/hypotes är att det inom ramen för CAP saknas en effektiv samordning av olika beslut. Bristande måluppfyllelse beror i sin tur inte på att det saknas goda intentioner eller faktakunskaper, utan på en bristfällig genomförandeplanering och otillräcklig handlingskunskap. Den nuvarande strategin tycks vara att så snart som möjligt försöka ersätta en inte helt lyckad reform med en bättre reform, vilket leder till att vi inte hinner fundera tillräckligt över *varför* de tidigare reformerna inte kunde leva upp till våra förväntningar. Det är en dålig strategi, som bäddar för förhastade slutsatser och ständigt nya besvikelser. Av framförallt den anledningen tror jag att ett tydligare planeringsperspektiv skulle kunna bidra till den jordbrukspolitiska diskursen på ett konstruktivt sätt. I planeringsperspektivet ligger såväl organisatoriska som handlingsrelaterade frågeställningar. Medlen, inte målen, så långt det nu går att skilja mellan dessa, står i fokus för min undersökning. Jag har dessutom valt att särskilt fokusera *miljöstödspolitiken*, eftersom flera centrala planeringsproblem rörande avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen ställs på sin spets just i skärningspunkten mellan de areella näringarnas produktion och ökande krav om miljöhänsyn från samhällets sida. Det som granskas är de styrmedel med vilka vi försöker genomdriva olika miljöpolitiska beslut och hur pass relevanta de valda metoderna är i förhållande till aktuella problem och målsättningar. Jag behandlar främst de miljöstödsprogram som ingår i det så kallade "Miljö- och landsbygdsprogrammet" (Jordbruksverket 2000a)<sup>3</sup>. Resultat och slutsatser gäller främst för Sverige, men är ofta av allmängiltig karaktär.

Somliga tycker kanske att planeringsfasen är den fas som sträcker sig fram till de politiska besluten, medan jag menar att en övergripande planering måste kombineras med en trovärdig genomförandeplanering för att det överhuvudtaget ska vara någon mening med att planera. En tredje och lika viktig planeringsnivå är verksamhetsplaneringen. Kortfattat kan den första nivån (över-

---

<sup>3</sup> Därmed exkluderas t.ex. sådana miljöprogram som inriktas mot livsmedelskvalitet. Se bl.a. Ljung (2001), särskilt kap. 8, för en genomgång av några sådana program.

gripande planering) beskrivas som politisk och etisk. En sådan planering är översiktligt behovsinriktad och handlar ofta om vilka mål man ska nå. Genomförandeplaneringen utgör en fortsättning på den övergripande planeringen och syftar till att göra de övergripande målsättningarna genomförbara. Det centrala för en god genomförandeplanering är måluppfyllelse och effektivitet. På en sådan planeringsnivå är man således mer samordnande och produktionsinriktad. Här krävs samverkan av experter inom olika ämnesområden snarare än medverkan. Det viktiga är att varje expert inte bara talar för sin egen sak utan att kompromissen, i positiv bemärkelse, står överst på dagordningen. Den lokala aktivitetsplaneringen (verksamhetsplaneringen) bygger på erfarenhetskunskap och handlar om att organisera den vardagliga verksamheten. Planering på en nivå skapar behov av planering på en annan nivå. Man blir således aldrig riktigt färdig. Den enes beslut blir den andres förutsättningar, samtidigt som nya och oväntade situationer kan uppstå när som helst.

Jag har hämtat ovanstående exempel på olika planeringsnivåer från en text om "... en modell för kommunal planeringsverksamhet" (Ramírez 1979), men tycker att den kan vara illustrativ för att beskriva hur man också borde förhålla sig till planeringen av t.ex. agrara miljöstödsåtgärder. Man anar en god vilja bakom den övergripande jordbrukspolitik, men i avsaknad av en lika kreativ diskussion omkring relevanta beslutsnivåer och organisationsformer, för att effektivt kunna åtgärda olika typer av miljöproblem, erhåller man i slutändan en miljöpolitik som blir både ineffektiv och odemokratisk. Miljöstödspolitiken kan ibland påminna om en 'social ingenjörskonst', där man eftersträvar att lägga livet till rätta för folk efter experternas mallar. Jag menar att detta direkt hämmar en 'miljöeffektiv' utveckling på längre sikt. Risken är att man skapar bidragsberoende och resignation istället för autonomi och meningsfullhet. Det handlar t.ex. om att inte bara 'ta hänsyn till' den lokala verksamhetsnivån, utan att verkligen delegera beslutsrätten till de nivåer där de specifika problemen kan lösas på bästa sätt. Överordnade beslutsnivåer måste också ta ett större ansvar för sådana beslut som bara kan hanteras effektivt på just överordnade politiska nivåer. Syftet med avhandlingen är alltså att kritiskt granska om man från de centrala myndigheternas sida bidrar med de rätta organisatoriska förutsättningarna för att övergripande miljöstödspolitiska målsättningar ska kunna realiseras, samt i vilken utsträckning man möjliggör för olika handlingsalternativ.

Innebörden av det ovanstående kommer förhoppningsvis att klarna under läsningens gång. Med "att klarna" (klargörande) menar jag dock inte bara att säga något så enkelt som möjligt, utan framförallt att försöka gå till botten med olika problem och tydliggöra dess orsaker. Det kräver en viss uthållighet från läsarens sida. Redan inledningsvis tänker jag framlägga en del synpunkter och avgränsningar som kan vara både kontroversiella och krävande att ta till sig för den oinvigde. Någon tycker kanske också att jag borde ha förlagt en del av detta till kapitlet om teoretiska och metodologiska utgångspunkter. Skillnaden mellan det här kapitlet och nästa är att jag i detta kapitel utgår från det synsätt på planering som är grundläggande för denna avhandling medan jag i nästa kapitel utgår från mer 'formella' teoretiska och metodologiska förhållningsregler, vilket givetvis inte utesluter överlappningar mellan dessa båda kapitel.

## Planeringsperspektivet

”Den sterke byråkratisering som preger fysiske riksplaneringen viser at en planleggingsfase er over, gjennomføringsfasen for de etablerte oppgaver synes tidsmessig å være langt framskreden. Bearbeidingen av oppgavene synes ikke i samme grad som under 1960-tallet å behøve planlegging som arbeidsmetode. Planleggingsarbeidets tyngde kan med fordel forlegges til nye oppgavefelt, til de felter hvor det råder uvisshet om konsekvenser, mål og midler. Jeg vil antyde at ett slikt felt ligger i trekanten mellom de allmenne krav om en harmonisk landskaps-utvikling, jord- og skogbrukets arealanvendelse og hensynet til det økologiske forhold i vår omverden...” (Skage 1984, s. 266).

Det var i denna anda som jag och Olav Skage en gång i tiden började diskutera ämnet för min avhandling. Skage påpekade att den kommunala fysiska planeringen dittills hade fungerat mest som en planering för tätorternas utveckling. De kommunala planerarnas förmåga och tekniska skicklighet hade formats främst mot bakgrund av vad just denna uppgift krävde. I frågor rörande hushållning av naturresurser och andra naturmiljöfrågor *utanför* tätorterna hade planerarna däremot ännu inte utvecklat adekvata arbetsformer. Troligtvis behövde man också gå till väga på ett helt annat sätt än inom tätorterna. Landsbygdens planerare var därför också i större behov av ett kreativt tänkande i *planeringshänseende* än vad tätorternas planerare var. För tätorternas fortsatta utveckling låg det närmare till hands att försöka förbättra de befintliga arbetsmetoderna.

Jag kan både hålla med och inte hålla med om vissa delar av Skages resonemang. Jag håller t.ex. med om att planeringsbegreppet innefattar något av en paradox. Det som kallas planering är inte alltid vad det låter som. Planering, i vid bemärkelse, handlar nämligen om att finna handlingsmöjligheter. Det gäller att förstå och respektera givna begränsningar, naturliga eller mänskoscakade, för att också kunna överskrida dem<sup>4</sup>. Reglering och byråkratisering är på ett sätt planeringens motsats, dvs. avsett att begränsa handlingsmöjligheterna. Å andra sidan kräver ett demokratiskt samhälle lagstiftning för att skydda medborgarna mot exempelvis olika ’våldshandlingar’, där alltså lagstiftningen syftar till att öka den enskildes frihet och dennes möjligheter av att planera sitt liv. Dessutom måste perioder av planering och reglering avlösa varandra i tiden. En planering som leder till genomförande kommer att resultera i begränsningar för nästa planerare, liksom man inte bara kan reglera utan mellanliggande perioder av planering. Planerarnas främsta uppgift är kanske därför att försöka skapa god balans mellan möjligheter och begränsningar i dialog med samhällets olika aktörer. Frågan om det som *kallas* planering alltid är vad det låter som kvarstår dock. Vår kommunala översiktliga planering och

---

<sup>4</sup> Det kan påminna om den viktiga roll som experimentet spelade i metodläran hos Francis Bacons (1561-1626), det moderna tänkandets portalfigur. Genom att tvinga naturen att avslöja sina hemligheter kunde man försöka överträda dess gränser (Nordin 1995, s. 272). Före Bacon hade vetenskapen varit mer kontemplativ till sin karaktär.

detaljplanering borde kanske snarare heta översiktlig reglering och detaljreglering.

Jag håller däremot inte med om att jordbrukslandskapets 'planeringsinstitutioner' skulle vara mindre byråkratiserade än den kommunala fysiska planeringen. Skages argument gäller kanske framförallt om man vill inkorporera landsbygdens planering i den nuvarande kommunala planerarkårens arbetsuppgifter, istället för att låta den leva vidare under jordbrukspolitisk flagg. I så fall rör det sig definitivt om nya arbetsuppgifter för de nuvarande planerarna. Jag är emellertid med på noterna igen om poängen med Skages resonemang är att man genom att studera jordbrukspolitiken kan erhålla underlag för en mer kreativ diskussion omkring planeringsfenomenet. Jordbrukspolitiken och dess aktörer är inte sedan tidigare belastade av ordet "planering" på samma sätt som t.ex. den kommunala fysiska planeringen. Man problematiserar dessutom sällan jordbrukspolitiken ur ett planerings- eller handlingsperspektiv<sup>5</sup>, och kanske är det därför i den av Skage skisserade landsbygds- och miljöproblematiken som nya spännande insikter om planeringsfenomenet står att finna.

I den dubbla skärningspunkten mellan stad och land/byråkratisering och planering har jag även funnit följande kommentar av sociologen Johan Asplund:

"Tid är pengar – om man med "tid" underförstår borgerlig tid. Allmogetiden, däremot, är inte direkt konvertibel till pengar //. Av den anledningen blev det kanske nödvändigt för den borgerliga individen att planera – medan allmogemänniskan kanske inte kunde planera. Vad gjorde allmogemänniskan istället för att "planera"? Det vet jag inte. Men jag tror att allmogemänniskan fick foga sig i allmogetidens gång – vilket tycks vara raka motsatsen till "planering". En invändning mot den ovan skisserade ståndpunkten kunde till synes ligga i det enkla faktum, att livet i bondesamhället i verkligheten var allt annat än oreglerat. Man skaffade sig t.ex. inte hur många barn som helst vid vilka tidpunkter som helst. Men "reglering" är inte ett begrepp, som förutsätter individuell – eller för den delen kollektiv – planering. Det förutsätter inte heller nödvändigtvis medvetenhet. Både naturen och djurriket är fulla av strängt reglerade system, vilka emellertid inte i någon mening kan sägas innefatta planering." (Asplund 1983, s. 100).

En intressant aspekt av Asplunds citat är att Skage och Asplund vid en hastig jämförelse verkar motsäga varandra. Asplund påstår att det kollektivt reglerade allmogesamhället inte erbjöd något tillfälle till egentlig planering. Det blev först möjligt i och med övergången till ett 'individuellt borgarsamhälle', vilket han kopplar till fenomenet "borgerlig tid". Skage tycks å sin sida mena att frågan om vad som kan anses vara reglerat eller ej i förhållande till stad och land skulle vara precis tvärtom. Det rör sig emellertid bara om en perspektivskillnad. Asplund ser det hela ur ett historiskt tidsperspektiv och resonerar omkring fundamentala skillnader i tidsuppfattning mellan olika epoker. Skage har däremot ett framtidsperspektiv, varvid han diskuterar nya och mer egentliga planeringsuppgifter för den av lagstiftning hårt trängde kommunala planeraren av idag. Båda har rätt på sitt sätt, men den egentliga skillnaden mellan planeringen av stad och land (i borgerlig tid) framgår inte av det ovanstående. Den skillnaden har Skage poängterat på ett annat ställe. I de areella näringarnas

---

<sup>5</sup> Se emellertid Woerkum & Aarts (1998) för ett intressant exempel från Holland, samt Pretty (1998) och Marsh (1997).

landskap måste man, i högre grad än inom tätorterna, föra 'dialog' med markägare och brukare. Det är nämligen jordbrukarna själva, inte kommunalt anställda/anlitade projektörer och arbetare, som utför det konkreta fältarbetet (Skage 1987, s. 20). En framgångsrik landsbygdsplanering kan alltså inte vara lika projektbetonad som den kommunala planeringen, om inte kommunen står för planeringen själva och äger eller köper in marken. I perspektiv av att tillvarata övergripande nationella naturresurs- och miljöintressen blir det dock uppenbart att man måste föra dialog även med andra markägare än kommunerna. Men hur mycket makt har t.ex. jordbrukarna över sin mark? I förhållande till kommunerna kan de förmodligen utgöra en relativt jämbördig dialogpartner, men hur är förhållandet mellan jordbrukarna och staten? Är inte jordbrukarnas tillvaro och handlingsfrihet ganska hårt kringskuren av olika påbud och styrningsförsök från mer centrala myndigheter? Och handlar inte den 'jordbrukspolitiska dialogen' mer om övertalning än om en egentlig dialog (dvs. sam-tal)<sup>6</sup>?

”... economic instruments may be used to *persuade* producers to implement those practises, which are not enforceable because of property rights but desired by society, *in their own interest on a free basis*” (mina kursiv.) (Huylenbroeck & Whitby 1999, s. 3).

För ekonomer är ekonomiska styrmedel oftast det enda alternativet till lagstiftning<sup>7</sup> och frihetsbegreppet reduceras därmed till en fråga om produktpreferens. En poäng med min avhandling är att jag hoppas kunna visa på fler möjligheter än så, dvs. hur dialogen mellan samhälle och jordbrukare skulle kunna utvecklas till något mer än övertalningsförsök och tvång<sup>8</sup>. För att inte denna diskussion ska resultera i en rent teknisk argumentation omkring fördelar och nackdelar med olika styrmedel, har jag också känt mig nödsakad att låta styrmedelsdiskussionen utveckla sig till en mer generell diskussion omkring politik och makt. Från styrmedelsteknik till styrmedelspolitik således. I styrmedelsproblematiken ligger, i en vidare mening, dessutom grunden för samhällsfilosofin och den politiska filosofin överhuvudtaget, dvs. spelet mellan allmänna och enskilda intressen, eller mellan samhälle och individ<sup>9</sup>. Kul-

<sup>6</sup> Se kap. 2.

<sup>7</sup> ”The objective of countryside stewardship policies is thus to reconcile the balance between [food and fibre] production on the one hand and [environmental goods and services] production on the other hand and to ensure the availability of appropriate quantities of both. In general this can be achieved through two major mechanisms. The first possibility is regulation, the second is through economic mechanisms. Regulation will mainly be used to avoid unacceptable levels of negative effects, while economic mechanisms will be used to stimulate contributions of farmers above their legal obligation.” (Huylenbroeck & Whitby 1999, s. 3 + tabell samma sida).

<sup>8</sup> I dialogen ligger just att man kan tala med den andre, och inte bara begränsa den andras handlingsval till ett fåtal på förhand givna alternativ. Jfr. tidigare diskussion om reglering/planering.

<sup>9</sup> Se t.ex. Asplund (1983; 1991), Arendt (2003) och Wiberg (1999). Även många romaner, som t.ex. *Processen* av Franz Kafka utspelar sig i gränslandet mellan samhälle och individ, vilket kan te sig ytterst förvirrande för den (i det här fallet herr K) som



turgeografen och handlingsteoretikern Gunnar Olsson är en av dem som har fått mig att inse den nära kopplingen mellan planering och politik:

”I all osäkerhet verkar ändå ett säkert. Detta är att i samhällsplaneringen vävs tanke-och-handling obönhörligt samman med makten själv. // [Tidigare] brukade jag till och med definiera samhällsplanering just som ett specialfall av mänsklig handling beläget i skärningslinjen mellan individ och samhälle. Denna definition skapade ofta oro, kanske därför att den så explicit betonar att planeringen alltid, och utan undantag, fungerar som politikens förlängda arm. Dessutom påminner den om att ingen fråga är politiskt mera central än den om individens rätt gentemot samhället, kollektivets emot den enskilde.” (Olsson 1996, s. 54).

Redan Platon och Aristoteles funderade över hur den ideala (stads)staten borde organiseras, eftersom de hade upptäckt olika brister i den grekiska demokratin. Båda talade om den tidens demokratier som en form av korrupperande folkstyre (pöbelvälde), men de var oense i sina slutsatser om varför det hade blivit på så sätt och vad som borde göras i framtiden. Platon ansåg att pöbeln var orsaken till problemet, medan Aristoteles såg själva maktaspekten som en korrupperande faktor. Platon ville därför införa ett i det närmaste totalitärt ’meritokratiskt’ styre (expertvälde), vilket bland annat resulterade i att han tvingades slå sig i lag med ’tyranner’ för att få gehör för sina idéer (Nordin 1995, s. 64-65; Thesleff 1990). Han ansåg alltså att samhällets elit (framförallt filosoferna) borde få avgöra vad som låg i det allmänna intresset. Aristoteles eftersträvade däremot ett mer autentiskt och sunt folkstyre (*politeia*). Det Aristoteles beskriver är en form av kommunbaserat självständigt välfärdssamhälle, som i modern terminologi skulle kunna kallas för ”kommunitarism” (Ramírez 1995a, s. 305-314; Aristoteles 1993 (-330)).

Skillnaderna mellan Platons och Aristoteles idealsamhälle leder osökt vidare till tankar omkring det ’allmänna’ kontra det ’gemensamma’, och kanske till 1948 års förändring av den svenska kommunallagen. Då blev kommunerna mer av myndigheter än samordnare av gemensamma intressen, eftersom gemensamhetsprincipen övergick i en allmänintresseprincip. I och med att kommunernas befogenheter vidgades till att bevaka intressen ’i största allmänhet’, blev t.ex. grunden för överklagande mindre personrelaterad och mer diffus i de flestas ögon. Av kommunens medborgare blev det därmed ännu färre än tidigare som hade någon aning om hur beslut fattades eller hur man kunde överklaga. Kommunreformerna gjorde dessutom kommunerna större, men färre, och det psykologiska avståndet mellan kommunens ledning och medborgare blev allt större. (Ramírez 1985). En förändring av detta slag kan givetvis vara på både gott och ont. Beslut kan genomdrivas på ett mer effektivt sätt, men samtidigt påverkas dialogen mellan kommunstyrelse och medborgare på ett negativt sätt. Jag avser inte att döma i den frågan, men tycker att distinktionen mellan allmänna och gemensamma intressen kan vara värdefull att ha i åtanke även fortsättningsvis.

Hannah Arendt har i sin *Människans villkor* beskrivit en annan intressant aspekt av hur synen på det enskilda (privata) och det offentliga har förändrats från det antika Grekland till idag (Arendt 1998 (1958)). Den ursprungliga gre-

---

fastnar i grubblerier omkring vilka de yttersta drivkrafterna bakom samhällsprocessen är (Kafka 2001).

kiska nedvärderingen av privatlivet kan ses i relation till det offentliga positiva värdeaddning i det grekiska samhället. Att endast föra ett privatliv innebär för grekerna att vara berövad vissa väsentliga mänskliga ting, som exempelvis att inte ses och höras, att förlora sin 'objektiva' relation till andra, eller att inte kunna prestera något som är mer beständigt än livet. Grekerna gick kanske lite väl långt i sitt förnekande av privatlivets goda sidor. Romarna förstod bättre att det offentliga och det privata var avhängiga av varandra och att det privata inte helt och hållet kunde offras till förmån för det offentliga. Känslan av att ett liv som endast tillbringades inom familjehushållets gränser skulle vara liktydigt med ett liv som berövats de viktigaste mänskliga egenskaperna, hade därför redan försvagats mot slutet av det romerska riket, för att sedan helt dö ut under kristendomen. "Den kristna moralen // har alltid betonat att man bara skall bry sig om sitt eget, att politiskt ansvar är en börda och att man endast får ta på sig denna börda för barmhärtighetens skull, nämligen för att befria de frälsningssökande troende från bekymret med de offentliga angelägenheterna." (Arendt 1998 (1958), s. 94). Konstigt nog har denna inställning till det politiska överlevt den senare tidens sekularisering. Idag är det mer sant än då Arendt skrev sin bok, att statsapparaten i modern tid har upplösts i en "... ännu mer begränsad och fullständigt opersonlig förvaltningsapparat." (Arendt 1998 (1958), s. 94). Tilläggas kan att detta främst gäller för den protestantiska riktningen. I katolicismen har man aldrig helt åsidosatt det gemensamma i förhållande till det allmänna på detta vis (Ramírez, muntligen)<sup>10</sup>.

Det kan vara svårt att värdera politiska system och ideologier från en tidigare epok med utgångspunkt i nutiden. Varje tid bär med sig sina egna förutfattade meningar. Det kan däremot vara intressant med historiska jämförelser just för att utmana de egna fördomarna och för att kunna belysa handlingsalternativ som vi i normala fall inte så lätt föreställer oss<sup>11</sup>. Vissa mönster och upprepningar från en tid till en annan kan också synliggöras genom sådana jämförelser. Ända sedan det antika Grekland har t.ex. eventuella lösningar på det demokratiska problemet i princip formulerats som antingen 'mer eller mindre toppstyrning'; 'mer eller mindre folkstyre'. Genom denna avhandling kommer jag att försöka visa att vad miljöstödspolitiken behöver mer av är 'både och'<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Det är därför inte så förvånande att begreppet 'subsidiaritet', som jag behandlar senare i avhandlingen i samband med jordbrukspolitiken, härrör från den romersk-katolska kyrkan (Melin & Schäder 1999, s. 56).

<sup>11</sup> Se t.ex. Nordin (1999).

<sup>12</sup> Se även t.ex. Beismann (1997), s. 182: "However, within authority, it becomes increasingly obvious that effective landscape planning and its implementation (top-down policies) need linkage with bottom-up counterparts, down to integration with individual ideas and willingness of the local people...".

### *Relaterade forskningsdiscipliner*

Politik och planering har alltså mycket med varandra att göra. Jag anspelar på detta i titeln på min avhandling (*Landskapsplanering genom jordbrukspolitik – en kritisk granskning av EU:s agrara miljöstödspolitik ur ett planeringsperspektiv*). Det finns emellertid ännu en förvirrande omständighet i detta ordval. 'The Common Agricultural Policy' översätter man exempelvis till 'den gemensamma jordbrukspolitiken'. När vi i Sverige talar om policy brukar vi mena ungefär etablerad praxis/handlingssätt, medan vi med politik avser den förda diskussionen omkring stat, offentlighet, makt etc., eller som det står i Nationalencyklopedin: "På svenska har ordet politik två grundbetydelser: dels de processer genom vilka makt utövas och politiska beslut fattas (eng. *politics*), dels den förda politikens principer och faktiska sakinnehåll (eng. *policy*). De båda begreppen har nära samband med varandra." (NE 2003b). På grund av de relativt oklara överlappningarna, och ordvalets försumbara relevans i sammanhang av de aktuella frågeställningarna, har jag valt att uteslutande använda mig av det svenska begreppet 'politik' i denna avhandling. EU:s miljöstödspolicy hade emellertid, enligt min mening, varit en riktigare översättning från engelskan med tanke på vad EU:s miljöstödspolitik egentligen handlar om. '... EU:s agrara miljöstödspolicy ur ett politiskt perspektiv' hade därför också varit en fullt tänkbar undertitel till detta arbete.

Att jag valt ett planeringsperspektiv istället för t.ex. ett statsvetenskapligt förvaltningsperspektiv<sup>13</sup>, betyder inte att jag anser den etablerade planeringsteorin vara generellt sett mer intressant än statsvetenskapen. Det är tvärtom så att mycket av planeringsforskningen borde kunna kategoriseras som en något diffus subdisciplin till statsvetenskapen, eller möjligtvis till sociologin. Den ena anledningen till mitt val av utgångspunkt är att man inom planeringsteorin i högre grad anknäver det 'politiska' till det fysiska landskapet. Den andra anledningen är av kunskapsteoretisk karaktär. Vetenskapliga begrepp är nämligen inte alltid så lätta att överföra mellan olika forskningsdiscipliner, även om man väljer samma/liknande studieobjekt. Det humanvetenskapliga och handlingsteoretiska perspektiv som jag valt att utgå från, och som även skiljer sig från tidigare planeringsteoretiska ansatser, kan inte underordnas det samhällsvetenskapliga paradigmet. Det förhåller sig snarare tvärtom, vilket kan tyckas lite övermaga mot bakgrund av den rådande samhällsvetenskapliga hegemonin. Mer om detta senare<sup>14</sup>. Att välja det ena perspektivet framför det andra innebär emellertid inte att jag *inte* ser intressanta kopplingar ämnena emellan. Den tidigare påtalade skillnaden mellan övergripande planering och genomförandeplanering påminner t.ex. om vad som formulerats av statsvetaren Lennart Lundquist angående vikten av statsvetenskaplig förvaltningsanalys:

"Att bortse från förvaltningen och dess åtgärder vid analys av övergripande politiska problem i välfärdsstaten motsvarar att man televisionssänder en fotbollsmatch genom att hela tiden låta kameran följa den ena linjemannen. TV-tittaren hör publikreaktionerna, ser hur linjemannen springer fram och tillbaka och markerar med sin flagga samt skymtar då och då någon av spelarna, särskilt vid inkast och hörnsparkar. Frågan är bara huruvida TV-tittaren efter denna sändning för-

---

<sup>13</sup> Se t.ex. Lundquist (1992; 1994).

<sup>14</sup> Kap. 2 & 6.

stätt och korrekt kan återberätta vad som skett under själva fotbollsmatchen.” (Lundquist 1994, s. 31).

Kulturgeografin är kanske annars det alternativa forskningsområde som borde ligga närmast till hands för mig med tanke på den här avhandlingens tema. Torsten Hägerstrand är ett exempel på en kulturgeograf som har bidragit med en hel del intressant empiri. När han och andra kulturgeografer omvandlar sina erfarenheter till generella teoretiska modeller, ställer jag mig emellertid minst sagt tvekande inför meningen med det hela. Det enda riktigt förståeliga resonemanget omkring t.ex. Hägerstrands tidsgeografi har jag funnit i Johan Asplunds *Tid, rum, individ och kollektiv*, varur jag saxat följande:

”Abstraktionsnivån kan svårligen vara högre än vad den är i tidsgeografin. // En grundläggande vansklighet består däri, att tidsgeografin tycks utsäga på en gång väldigt mycket och väldigt lite om den sociala verkligheten. Å ena sidan tycks den eftersträva att utsäga allt det, som är *med säkerhet konstaterbart* om socio-materiella förhållanden, å andra sidan kan den förefalla egendomligt tunn. Detta sammanhänger med abstraktionsnivån samt med det förhållandet, att Hägerstrand söker efter de verkligt invarianta invarianserna (Asplund 1983, s. 185-186).

Jag lutar åt det ’egendomligt tunna’, av anledningar som jag tror blir relativt tydliga för läsaren ju längre denne lyckas följa mig i mina resonemang. Det finns emellertid kulturgeografiska arbeten som ligger nära mitt eget gällande själva studieobjektet, som t.ex. Marie Stensekes *Landskapets värden, lokala perspektiv och centrala utgångspunkter* (Stenseke 2001), gentemot vilka det skulle kunna vara nog så intressant att jämföra sig. Genom andra kulturgeografiska arbeten, som t.ex. *Phenomenology, science and geography, spatiality and the human sciences* (Pickles 1985), närmar man sig även mina teoretiska utgångspunkter. Riktigt överensstämmande med mina intressen blir det emellertid inte förrän man når fram till en kulturgeograf och handlingsteoretiker som Gunnar Olsson. Till Olssons texter återkommer jag till viss del framöver, men framförallt kommer jag att referera till den humanvetenskapliga handlings- och planeringsteorin, som retorikern och planeringsforskaren José Luis Ramírez vidareutvecklat ur Olssons handlingsteori. Genom denna tycker jag mig kunna nå en effektiv syntes av det planeringsteoretiska och det kunskapsteoretiska som stämmer väl överens med mina egna syften och frågeställningar.

Om jag dessutom, för att avsluta detta avsnitt, skulle våga mig på en arbetsdefinition av begreppet ’planering’, som är relativt heltäckande och stämmer väl överens med mitt planeringsperspektiv, skulle jag vilja låna några ord av Göran Djupsund:

”Utgångspunkten har varit att endast om besluten fattas samordnat och med beaktande av deras långsiktiga konsekvenser så kan man uppnå ett av de mål man uppställt för den offentliga sektorns verksamhet, *effektivitet*. Samtidigt bör sättet på vilket besluten fattas uppfylla kravet på *demokrati*. Detta långsiktiga och samordnade beslutsfattande betecknas vanligen som planering. Den samhällseliga planeringen har således i grunden samma formella mål, effektivitet och demokrati, som allmänt är de mest utmärkande för den offentliga sektorn i västerländska samhällen.” (Djupsund 1981, s. 6).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Djupsunds explicita definition av planering är: ”Planering är en process i vilken ärenden bereds med tanke på de tilltänkta avgörandenas långsiktiga konsekvenser för

## Några jordbrukspolitiska grundförutsättningar

Markägare och jordbrukare har alltid haft mycket att själva säga till om gällande t.ex. sina markers disposition, men jordbrukarna har alltid också varit en del av ett större sammanhang och haft fler än sig själva att ta hänsyn till. Förutom den närmaste familjen och gårdens arbetare, var man tidigare ofta tvungna att bidra till exempelvis prästers och soldaters försörjning. Jordbrukarna och deras landskap utgjorde i själva verket basen för det agrara samhällets alla gemensamma angelägenheter, eftersom en majoritet av landets befolkning var knutna till landsbygden och jordbruket på ett eller annat sätt. Jordbrukarnas förhållande till det offentliga och det allmänna blev dock allt mer komplicerat med tiden, bland annat på grund av näringsspecialiseringen i det framväxande industrisamhället. Gårdens arbetare flyttade in till städerna, men där producerade de å andra sidan sådant som landsbygdens befolkning också ville ta del av. Stadens befolkning var dessutom beroende av en aldrig sinande ström av matvaror och andra jordbruksprodukter från den omgivande landsbygden. Betydelsen av ett väl fungerande jordbruk minskade därmed inte. Snarare förhöll det sig precis tvärtom. Samhället/staten var helt enkelt tvungna att säkerställa en *mer effektiv* livsmedelsförsörjning för att den pågående samhällsomvandlingen skulle kunna fullföljas<sup>16</sup>.

Det nya samhällets beslutsfattare insåg snart också att det var alldeles för riskabelt att förlita sig på de mest basala marknadsmekanismerna för att få den ovanstående delikata försörjningsekvationen att gå ihop. Olika former av skiftesreformer har t.ex. genomförts i Sverige sedan åtminstone 1200-talet, men fram emot 1700- och 1800-talen blev skiftesreformerna en del av en konsekvent genomförd statlig strategi i syfte att utöka makten över jordbruksproduktionen<sup>17</sup>. De inledande skiftesreformerna hade förvisso en viss grad av frivillighet över sig. Man betonade från myndigheternas sida att avsikten var att möjliggöra för enskilda brukare att bruka sina marker på ett mer rationellt sätt, genom att samla spridda markavsnitt till mer sammanhängande enheter. I

---

den planerande enheten och dess relationer till omgivningen.” (Djupsund 1981, s. 20). I det ovanstående citatet (från förordet) finner jag emellertid en mer konkret och tydlig definition.

<sup>16</sup> Se även t.ex. Gurevitj (1979), s. 30, angående betydelsen av den industriella och kapitalistiska samhällsomvandlingen: ”I själva verket bygger alla de förkapitalistiska klassamhällena på småproduktion. Därför skiljs inte den direkta producenten helt och fullständigt från produktionsmedlen, bandet mellan honom och produktionsmedlen bevaras och under speciella förhållanden förstärks det även och hushållningen förblir i producentens egna händer. På så sätt finns förutsättningar för att småägandet blir förhärskande eller åtminstone delvis bevaras. I de förkapitalistiska formationerna kunde den härskande klassen inte genomföra en sådan revolutionering av produktionsprocessen, som ägde rum under kapitalismen. Varken slaveriet, inte ens under sina högsta utvecklingsperioder, eller det feodala tvångssystemet, kunde leda till en så radikal omstrukturering av hela samhällsordningen som den som ägde rum i det kapitalistiska samhället.”

<sup>17</sup> Se t.ex. Hoppe (1997), Hägerstrand (1988) och Asplund (1983), kap. 9.

samma veva passade man på att splittra de gamla byarna och flytta gårdarna till mer centrala lägen i förhållande till de nya brukningsenheterna. Att skiftesreformerna låg mer i myndigheternas än de enskilda brukarnas intresse, blev dock uppenbart då man ersatte de tidiga reformpaketen med mer tvingande sådana för att påskynda processen. Jordbrukarna frigjordes visserligen från bondekollektivets 'tvång', men blev alltså å andra sidan underställda staten och marknadskrafterna. Enligt Asplund handlade det till och med om en "tvångs-individualisering" av Sveriges bönder (Asplund 1983, s. 155). Asplund visar på ett övertygande sätt att det inte främst var av produktionstekniska skäl som exempelvis 'bysprängningarna' genomfördes. De centrala myndigheterna ville helt enkelt avskaffa den gamla byordningen, som baserade sig på samarbete och där bönderna snabbt kunde sammankallas via budkavlar eller byhorn (vid eventuella anfall från byråkraternas sida!). En sådan ordning innebar ett 'styrproblem' för centralmakterna. Man såg därför hellre att grannar och kollegor blev konkurrenter på en spelplan där reglerna formulerades av staten, inte byrådet (Asplund 1983, s. 145-168). En viss reservation måste tillfogas med tanke på att många byar tidigare tillhörde t.ex. godsen eller kyrkan. I dessa var visst bondekollektivets makt kraftigt beskuren. Kvarstår gör emellertid det faktum att flera olika regionala och lokala beslutsnivåer fick ge vika för en centralt samordnande myndighet, dvs. staten. Intressant att notera är också hur statens och kapitalets intressen sammanfaller till så stor del. Den grundläggande motsättningen ligger kanske inte mellan plan- och marknadsekonomi, utan mellan kooperation och marknadsekonomi.

Från jordbrukarnas sida var man förstas inte alltid så entusiastiska över att behöva flytta sina hus och dra nya vägar. Samarbetet mellan jordbrukarna försvårades ju därmed på många olika sätt, särskilt för kvinnorna, som tidigare hade hjälpts åt med allt från barnpassning till matlagning och tvätt. Därför kan man i alla fall anta att bysprängningarna låg mer i det allmännas och myndigheternas intresse än i jordbrukarnas enskilda och gemensamma intresse. Skiftesreformerna visade sig dock inte vara tillräckliga för att kontrollera det agrara produktionssystemet på ett effektivt sätt, särskilt inte i tider av ekonomisk oro i ett allt mer globalt samhälle. Därför vidtog under 1900-talet en mer aktiv statlig styrning mot bakgrund av nationella effektivitets- produktions- och inkomstmål (SOU 1996, s. 79-80). Det senaste är de miljömål och miljöstödsprogram som tillkommit för att motverka vissa negativa aspekter av den tidigare jordbrukspolitiken.

Jordbruket i Sverige (och övriga Europa) har alltså sedan länge präglats av en allt mer invecklad politisk styrning, intensiv teknikutveckling och ett successivt fjärmande från en så kallad 'fri marknad'. Jordbrukspolitiken har tidigare utgjort något av ett "mönster" för den tekniska och ekonomiska rationaliseringen av andra samhällssektorer, men brukar idag beskrivas mer i termer av ett byråkratiskt "monster". En viss eftersläpning av gamla mål och medel gör det särskilt svårt att säga vilka delar av den nuvarande politiken som beror av exakt vad, och i vilken mån de olika kvarlevorna egentligen är önskvärda eller ej. Det har också blivit allt svårare att avgöra vad som står i brukarnas makt och/eller vad som står i någon annans makt att genomföra, eller i vems intres-

se det hela egentligen ligger<sup>18</sup>. Ett par av de viktigaste förändringarna längs vägen är emellertid att: a) beroendet av lokala marknader har minskat, medan beroendet av regionala, nationella och globala marknader har ökat, och b) det effektiva och storskaliga jordbruket har fört med sig en hel del oönskade konsekvenser för t.ex. naturmiljön<sup>19</sup>. Höga uttag av spannmål har t.ex. endast kunnat uppnås genom en ännu högre tillförsel av annan energi (i form av bl.a. fossila bränslen och konstgödning), så att den tillförda mängden energi numera överstiger mängden utvunnen energi med god marginal (Haberl, Batterbury & Moran 2001, s. 2-3).

## Några planeringsteoretiska grundförutsättningar

Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen kan alltså sägas vara något av en 'röd tråd' genom den här avhandlingen. Jag menar dessutom att en sådan avvägning utgör själva essensen i all politik och planering. I fortsättningen kommer jag emellertid att avgränsa mig till de konkreta uttryck som detta tar sig i jordbruks- och miljöstödspolitiska sammanhang. Ett par generella aspekter av undersökningen återstår dock att kommentera innan jag ger mig i kast med jordbrukspolitiken. Det första berör mina teoretiska och metodologiska utgångspunkter. Dessa kommer att behandlas i nästa kapitel. Det andra utgörs av ett kort förtydligande av varför jag inte redan inledningsvis hänvisar till tidigare planeringsforskning i större utsträckning än vad man kanske kunde förvänta sig.

Syftet med att relatera till tidigare planeringsforskning är givetvis att fördjupa förståelsen av både den specifika situationen och den generella problematiken. En planeringsteori bör ju rimligtvis utgöra en form av 'metateori' över planeringen. Problemet med planeringsbegreppet är att det är ett mycket diffust begrepp. Det är inte alltid så lätt att avgöra om olika planeringsteorier verkligen talar om samma sak. Jag har valt att senarelägga denna diskussion, eftersom jag tror att den skulle vara mer förvirrande än klargörande i detta skede av arbetet. Planeringsteorin av idag är helt enkelt för mångtydig för att kunna utgöra en bra riktningsgivare för konkreta planeringsundersökningar. Jag presenterar därför först empirin, för att ha något mer konkret att bolla teorierna emot. Därmed blir det också lättare att avgöra olika teories relevans i förhållande till just mina frågeställningar. Vad som även blivit tydligt för mig är att det behövs en skärpning av den generella planeringsteoretiska diskursen för att vi överhuvudtaget ska kunna utveckla någon form av konsensus omkring planeringsforskningens mål och metoder i framtiden. Därför måste vi också våga avfärda teorier som uppenbarligen bygger på vaga fundament. Det vi framförallt behöver utveckla är verktyg med vilkas hjälp vi bättre förmår att ta oss an uppgiften att kritiskt granska olika centrala samhällsplaneringsfenomen. I annat fall kommer planeringsteorin aldrig att kunna bidra

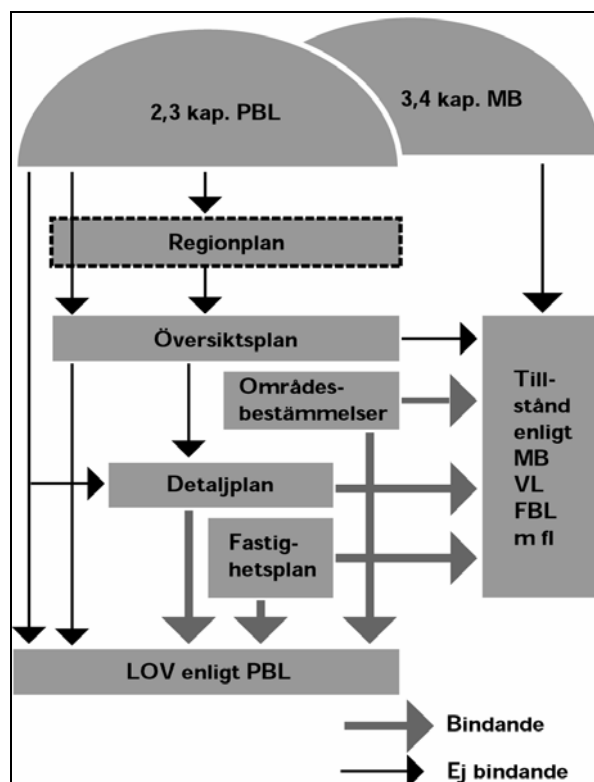
---

<sup>18</sup> Här öppnas upp för ännu ett sidospår i skärningslinjen mellan demokrati och rationalitet, som senare i avhandlingen kommer att diskuteras med hjälp av begrepp som 'paternalism' och 'professionalism'.

<sup>19</sup> Kapitel 1 i Clunies-Ross & Hildyard (1992) innehåller en föredömligt kortfattad beskrivning av de agrara (natur-) miljöproblemen.

med annat än 'allmänna rekommendationer'<sup>20</sup>. Därför kommer också en del av den planeringsteoretiska diskussionen i denna avhandling att beröra generella kunskapsteoretiska frågor.

Ett mer lättförståeligt 'problem' berör den tidigare påtalade skillnaden mellan den kommunala fysiska planeringen av idag och den här avhandlingens fokus. Jag har redan konstaterat att den gängse användningen av termen 'planering' lika gärna kan referera till strikt reglerade administrativa system som till planering i en vidare bemärkelse. Formella planeringsorgan har emellertid den egenheten att de bara genom sitt namn kommer att lägga beslag på våra associationsbanor. Säger någon "fysisk planering", så tänker vi snarare på delar av den kommunala byråkratin än på t.ex. jordbrukspolitik.



Figur 1. Vad styr vad? (Modell av Björn Alfredsson, i bl.a. Boverket (2002), s. 10).

<sup>20</sup> "För att kunna forska om planering, måste forskaren först göra upp med planeringsdoktrinerna och skapa distans till de normativa trossatserna. Annars kan hon som observatör inte se förbi de tagna-förgivna förebilderna. Den normativa, föreskrivande, forskningen, antingen det gäller ledarskap eller organisationsutveckling, lever i regel sitt liv åtskilt från den beskrivande och förklarande forskningen. Det finns ett glapp mellan de upphöjda teorierna och de praktiska lösningarna." (Wiberg 1999, s. 88).



För att illustrera detta har jag tagit med ovanstående figur från artikeln *Planning in Sweden – fundamentals outlined*, av Björn Alfredsson och Jan Wiman (Alfredsson & Wiman 2001), fast i en svensk version. I samma artikel finns det en annan bild med i princip samma komponenter. Denna bild kallas för ”The elementary particles of the planning system”. Jag kan bara konstatera att mycket av de planeringsteoretiska diskussionerna också berör ovanstående ’system’. Även i andra länder finns det motsvarande formella planeringsorgan som teoretikerna kan bygga sina resonemang kring. Andreas Faludi påtalar explicit att han i sin forskning inspirerats av ”the British Local Planning Authorities” (Faludi 1973, s. 77-78). Jag behöver kanske inte argumentera mer än så för anledningen till att det är allt annat än självklart att utgå från centrala delar av den etablerade planeringsforskningen då man avser att studera ’planering’ inom och mellan organisationer som t.ex. WTO, EU, CAP<sup>21</sup>, Jordbruksverket eller jordbruksrelaterade intresseföreningar av olika slag.

### Avhandlingens disposition

Som utgångspunkt för min undersökning har jag valt att föra en diskussion omkring de planeringsmodeller som utvecklats av Jörgen Primdahl och Olav Skage. Även om dessa modeller kan betraktas som relativt anspråkslösa ur ett generellt planeringsteoretiskt perspektiv, så är de å andra sidan mer konkret tillämpbara inom det jordbrukspolitiska forskningsområdet. Modellerna presenteras i samband med grundläggande metodologiska resonemang i kapitel 2. Kapitel 3 tillägnas en jordbrukspolitisk bakgrundsbeskrivning. Fokus ligger på den historiska utveckling som lett fram till nuvarande miljöstödspolitik i Europa och syftet med kapitlet är att skapa bättre förståelse för varför den aktuella jordbrukspolitiska ’arenan’ ser ut som den gör. Trots att kapitlet är ganska kompakt, och förmodligen kan upplevas som besvärligt att ta sig igenom för den oinvigde, så vill jag poängtera att det rör sig om en högst översiktlig och kortfattad beskrivning och diskussion som jag på inga villkor vill hävda fullständigheten av. I kapitel 4 beskrivs gällande miljöstödsförordningar och konkreta miljöstödsprogram. Dessutom för jag i detta kapitel ett resonemang omkring några generella erfarenheter av miljöstödsprogrammets implementering i Europa och Skåne. Kapitel 5 utgörs av ett specifikt platsexempel. Ett utsnitt av det intensivt brukade skånska slättlandskapet presenteras (Vallåkra, med närmaste omgivning. Se bilaga 3). Landskapskvaliteter och möjliga konsekvenser av miljöstödspolitiken fokuseras, liksom jordbrukarna i området och deras åsikter. Genom detta exempel avser jag att tydliggöra några viktiga aspekter av den ’jordbrukspolitiska dialogens’ fördelar och nackdelar. I kapitel 6 diskuteras tidigare planeringsforskning, framförallt ur perspektiv av vad denna har att tillföra avhandlingens huvudsakliga frågeställningar. Den planeringsteoretiska

---

<sup>21</sup> Beslutsordningen och den institutionella strukturen inom EU är dessutom mycket svår att kartlägga enligt traditionella statsvetenskapliga metoder: ”Putting (these) different actors [within the EU] together with the rules and the institutions // produces an extremely complicated and dynamic picture //, which does not appear to correspond to any commonly accepted model of how policy is normally made in states.” (Jordan 2002a, s. 6).

undersökningen leder emellertid också till en generell kunskapsteoretisk diskussion. Slutsatser och kommentarer har därefter förlagts till kapitel 7.

De främsta målgrupperna för mitt arbete är planeringsforskare och alla som kan ha intresse av att diskutera aktuell jordbruks- och miljöstödspolitik.

## 2. Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

Det bör väl betraktas som fullständigt självklart att forskaren måste anpassa sin metodologi efter studieobjektets och problematikens karaktär. Riktigt så enkelt är det emellertid inte. Problematikens karaktär och metodologiska överväganden kan fördunklas av de förutfattade meningar och vanehandlingar som även vetenskapen belastas av. Jag har nu vandrat en ganska lång väg från naturvetenskapligt skolad kemist, via den under min landskapsarkitektutbildning anlagda kursen mot konstnärliga och samhällsvetenskapliga metoder<sup>22</sup>, för att numera betrakta mig som humanvetare. Därmed har jag också noterat en del intressanta skillnader mellan de vetenskapliga disciplinerna. Humanvetare kan t.ex. inleda en vetenskaplig text utan nämnvärd hänvisning till mer specifika metoder, men resonerar gärna kring generella kunskapsteoretiska frågeställningar. Med naturvetare förhåller det sig precis tvärtom. I deras arbeten kan diskussioner kring specifika laboratoriemetoderna och deras eventuella relevans uppta en stor del av innehållet, medan det nästan bara är före detta nobelpristagare som vågar ge sig ut på generella kunskapsteoretiska resonemang. Ibland har jag fått frågan om vilken metod jag använder mig av i min forskning. Då kan jag i alla fall sluta mig till att den som frågar sannolikt är naturvetare. En humanvetare hade aldrig ställt en sådan fråga. Samhällsvetenskapen utgör en form av hybridvetenskap, vilken har sitt ursprung i den 'positivism' som blivit känd genom den franske sociologen Auguste Comtes arbeten (1798-1857). Comte riktade avundsjuka blickar mot naturvetenskapens växande framgångar och eftersträvade naturvetenskaplig exakthet även vid samhällsstudier<sup>23</sup>.

Jag har i hög grad kommit att intressera mig för grundläggande kunskapsteoretiska frågeställningar under mina forskarstudier. Delvis beror det på att jag smakat på lite av varje och blivit intresserad av att förstå mer av både samband och skillnader mellan olika vetenskapstraditioner. Delvis beror det på att jag som landskapsplanerare kommunicerar främst med samhällsvetare och naturvetare, även om jag själv betraktar mig som humanvetare. Det humanvetenskapliga perspektivet kan för vissa framstå som något nästan mystiskt, och ibland betraktas det inte ens som 'vetenskap'. Upplägget av det här kapitlet har därför till viss del styrts av att jag vet att avhandlingen kommer att läsas av många fler än de som delar mina kunskapsteoretiska utgångspunkter. Kapitlet bygger, av samma anledning, framförallt på jämförelser mellan olika synsätt. Avsikten är helt enkelt att försöka lotsa in läsaren i det tänkande och förhållningssätt som ligger till grund för hur jag angripit min forskningsuppgift, väl medveten om att läsaren inte redan tar allt detta för givet. Något som i hög grad påverkar hela avhandlingens uppläggning är att arbetsgången kan betraktas som 'heuristiskt' snarare än 'metodologiskt', dvs. metodsökande snarare än metodföljande.

---

<sup>22</sup> *Métodos*, 'vägen genom vilken' (tillvägagångssätt), ur *bodós*, 'väg'. Se t.ex. Ramírez (1995a), s. 288. 'Metodologi' bör förstås ungefär som metodkomplex/metodlära.

<sup>23</sup> Se t.ex. Collingwood (1993), s. 126-133, Ramírez (1993a) eller Marcuse (1968).

## Skillnader mellan olika tanketraditioner

Skillnaderna mellan olika vetenskapliga discipliner kan man förklara med både stora och krångliga ord<sup>24</sup>, men jag tänkte försöka hålla det så enkelt som möjligt till att börja med. Därför skulle jag först vilja fokusera på skillnaderna mellan att studera något inom eller utanför ett laboratorium. Det första kännetecknar i hög grad naturvetenskapen. Här går forskningsarbetet ut på att isolera olika faktorer så idealt som möjligt, och via t.ex. olika former av reaktionsanalyser försöka kartlägga 'kausaliteter'. Naturvetaren har givetvis en hel arsenal av olika specifika 'laboratoriemetoder' att ta till i sådana situationer. En del naturvetare, t.ex. biologer, använder naturen utanför laboratoriets väggar som sitt laboratorium, men tillvägagångssättet är ungefär detsamma. Föreställ er å andra sidan att man skulle studera själva laboratoriet (som samhällsfenomen). De naturvetenskapliga metoderna blir då helt obrukbara för att t.ex. utröna vari det ursprungliga forskningsproblemet en gång låg, eller hur forskningsdisciplinen utvecklats under årens lopp.

Grundmetodiken faller sig ganska naturlig när man t.ex. undersöker ett större utsnitt av ett landskap, politiska frågor, grupp av människor eller vetenskapshistoria. Man måste i vissa fall åka ut och besöka människor på platsen ifråga, samt diskutera med dessa eller intervjua dem. I andra fall är det viktigare att genomföra omfattande litteraturstudier och helt enkelt låta växelverkan mellan frågor och svar få ta sin tid. *Varför* blev det som det blev? Vilka var de ursprungliga frågeställningarna, motiven eller målsättningarna, etc.? Utanför laboratoriets väggar utgör 'historia' själva grundvetenskapen. Det 'intentionella' har därmed större betydelse än det kausala<sup>25</sup>. Men även omkring historieämnet finns det delade uppfattningar i forskningsvärlden. Den historiefilosofiska skola som fungerat som min främsta inspirationskälla, har varit R.G. Collingwoods (1889-1943). I detta sammanhang kan jag framförallt rekommendera *The idea of history* (Collingwood 1993) och *An autobiography* (Collingwood 1978 (1939)):

"If the function of history was to inform people about the past, it could do very little towards helping them to act; but if its function was to inform them about the present, in so far as the past, its ostensible subject-matter, was incapsulated in the present and constituted a part of it not at once obvious to the untrained eye, then history stood in the closest possible relation to practical life. Scissors-and-paste history, with its ideal of obtaining from authorities ready-made information about a dead past, obviously could not teach man to control human situations as natural science had taught him to control the forces of Nature; nor could any such distilled essence of scissors-and-paste history as had been proposed by Auguste Comte under the name of sociology; but there seemed to be some chance

---

<sup>24</sup> Se t.ex. bilaga 1: "Jämförelse mellan olika slags vetande", eller kap. V i Ramírez (1995a).

<sup>25</sup> "People // are essentially intentional. // In addition, not causes but reasons are most useful for understanding human behaviour. People are intentional sense-makers. Understanding their activities is, therefore, inherently different from understanding the environment." (Röling & Jiggins 1998a, s. 285, angående vad man måste tänka på för att nå ett mer långsiktigt hållbart jordbruk).

that the new kind of history might prove able to do so.” (Collingwood 1978 (1939), s. 106)<sup>26</sup>.

Collingwood var från början arkeolog och kom att revolutionera den arkeologiska metodologin i början av 1900-talet. Fram till dess hade många utgrävningar varit en form av ’totalutgrävningar’ av platser där man trodde sig kunna finna något av historiskt intresse. Man utgick inte från någon särskild frågeställning, utan hoppades att det man fann skulle ’tala för sig självt’. På det viset erhöill man både kostsamma och relativt intetsägande utgrävningar. Möjligheterna för framtida forskare att ställa nya frågor till samma material saboterades till stor del också. Collingwood kom därför fram till att själva forskningsfrågan var viktigare än det empiriska materialet. En arkeolog kan inte alltid räkna med stora fynd eller fynd som på ett självklart sätt talar för sig självt, men förstår han bara vad han letar efter så kan även ett litet fynd ge underlag för en god och lärorik diskussion och intressanta slutsatser<sup>27</sup>.

Collingwoods resonemang omkring vad som utgör den historiska forskningens kärna går i korthet ut på att alla historiska ’händelser’ har en utsida och en insida. Utsidan är händelsen som sådan, dvs. att något överhuvudtaget skett i förfluten tid. Med insidan avses det som bara kan beskrivas i termer av ’tankar’, t.ex. vilka politiska åsiktsskillnader som förelåg mellan Caesar och hans antagonister, vilket sedan ledde fram till den händelse man diskuterar, som t.ex. ett mord. Historikern ägnar sig aldrig åt endast den ena av dessa aspekter. Historikerns arbete kan börja med att han upptäcker den historiska händelsens utsida, men han får inte stanna vid detta. Han måste alltid komma ihåg att bakom händelsen ligger alltid en handling, och att det är hans uppgift är att försöka sätta sig in i de tankar hos de historiska ’agenter’ som man studerar (Collingwood 1993, s. 213). Därav framgår också vikten av att fokusera det intentionella framför det kausala. Det finns emellertid ännu en viktig aspekt av det hela. Varje historisk tolkning utgör just en omtolkning utifrån historikerns perspektiv. Man tar så att säga de historiska spåren med sig in i nutiden, inte tvärtom. En historisk undersökning är aldrig något annat än en diskussion omkring förflutna händelser och handlingar vid en viss tid *av* en viss person, dvs. historikern<sup>28</sup>. Att *tolka* förflutna handlingar utgör därför historieforskarens särskilda kunskapsområde och det som särskiljer historieforskningen från andra kunskaper/vetenskaper:

”Historical knowledge, then, has for its proper object thought: not things thought about, but the act of thinking itself. This principle has served us to distinguish history from natural science on the one hand, as the study of a given or objective world distinct from the act of thinking it, and on the other from psychology as the study of immediate experience, sensation, and feeling, which, though the activity of a mind, is not the activity of thinking.” (Collingwood 1993, s. 305).

---

<sup>26</sup> Se även Cassirer (1944), kap. X, som avslutas med kommentaren: ”Poetry is not a mere imitation of nature; history is not a narration of dead facts and events. History as well as poetry is an organon of our self-knowledge, an indispensable instrument for building up our human universe.” (Cassirer 1944, s. 206).

<sup>27</sup> Se vidare i Collingwood (1978 (1939)), särskilt s. 205-334.

<sup>28</sup> Se t.ex. Collingwood (1993), fr. s. 282, angående ”re-enactment”.

## Planeringsproblematikens vetenskapliga hemvist

Den omdömesförmåga som forskaren måste träna sig i varierar också beroende på forskningens karaktär. Våra 'omdömen' brukar delas upp enligt ett schema som härstammar från Aristoteles och Kant. Det som Aristoteles kallade för det nödvändiga, det faktiska och det möjliga blev i Kants version det apodiktiska, det assertoriska och det problematiska, vilket knappast gjorde saken särskilt mycket tydligare. Ramírez har å sin sida utvecklat modalitetsschemat ytterligare. Han har delat upp det möjliga/problematiska i ytterligare två kategorier – det troliga och det handlingsförberedande (2a och 2b nedan). Det troliga hamnar i samma modalitetsgrupp som de övriga "spekulativa resonemangen", dvs. det nödvändiga och det faktiska, eftersom det är en rent teoretisk handling som inte behöver leda till praktisk handling. Det handlingsförberedande relateras till det praktiska handlingsval för vilket retoriken fungerar som *organon* (verktyg). Som *organon* för den apodiktiska och den assertoriska kunskapsformen fungerar logiken, medan det troligas (*dóxa*) *organon* är dialektiken (Ramírez 1995a, s. 224-231). Det av Ramírez vidareutvecklade modalitetsschemat ser därför ut som följer:

### "α SPEKULATIVA RESONEMANG

- 1 a) Det nödvändiga    apodiktisk *epistémē* (axiomatisk vetenskap)
- 1 b) Det faktiska     assertorisk *epistémē* (empirisk vetenskap)
- 2 a) Det troliga       åsikter (*dóxa* = vardagskunskap)

### β PRAKTISKA RESONEMANG

- 2 b) Handling<sup>29</sup>       val (*proairesis*) (handlingsförkunskap)"
- (Ramírez 1995a, s. 231)<sup>30</sup>.

Den typiska apodiktiska kunskapsformen är matematiken, medan den typiska assertoriska kunskapsformen är naturvetenskapen och den typiska problematiska kunskapsformen är historia. Ramírez menar att om Aristoteles hade gjort samma explicita distinktion som han själv mellan olika former av problematicitet, som antingen beror på att vi *saknar fakta* (det troliga) eller på att det gäller ett *handlingsval*, så hade han också skapat större klarhet över relationen mellan dialektik och retorik och mellan olika retoriska genrer (Ramírez 1995a, s. 226). Dialektiken är retorikens formella kärna, dvs. den bro som binder retoriken till logiken. Dialektiken är en argumentationsteknik som kan relateras till det talade språket, och likaså logikens 'moder'. Logiken uppstår som ett destillat ur dialektiken, och förutsätter det skriftspråkliga tänkandet (Ramírez 1995a, s. 253-254).

"I en logisk undersökning utgår man från en enda utsaga, som antas vara sann, för att ur denna dra slutsatser som vidgar kunskapen. Man går från det redan kända till det ännu okända. I ett dialektiskt resonemang ska en utsaga ställas mot sin motsats. Vad det gäller är att ta fram bevis och motbevis, argumentera för en sak och dess motsats, och se vilken uppfattning som segrar. Detta framhäver dialektikens kommunikativa karaktär, som logiken förtränger. I en dialektisk diskussion är fråga och svar en vanlig metod." (Ramírez 1995a, s. 254).

---

<sup>29</sup> Ett handlingsval kan i sin tur vara grundat på såväl vetenskaplig kunskap som vardagserfarenhet (Ramírez 1995a, s. 231).

<sup>30</sup> Se även bilaga 1.

Det här är en ganska avancerad diskussion, som jag långt ifrån behärskar fullständigt. Det viktigaste i det här sammanhanget är kanske inte heller att reda ut vad retorik eller dialektik egentligen är, eller att fastställa ett schema för hur olika modaliteter förhåller sig till varandra. I förhållande till vad Collingwood sagt är det däremot intressant att notera att vi nu närmar oss en historisk förståelse av hur olika former av vetenskapligt tänkande har kunnat uppstå. På Aristoteles tid var det inte så många som kunde skriva överhuvudtaget. Samhället byggde till stora delar på en 'talspråklig' kultur, med allt vad det kunde innebära för t.ex. undervisning, domstolstvister och vidareförmedling av kunskap mellan generationerna. Det är därför inte så konstigt att retoriken hade en framträdande plats i vetenskapens barndom. Retoriken utgör ett sätt att försöka systematisera erfarenheterna från den talspråkliga kulturen. Med skriftens hjälp kunde retoriken systematiseras ännu bättre och undervisningen förenklades. Via dialektiken kunde man sedan utveckla logiken och de empiriska och axiomatiska vetenskaperna. Någonstans mellan dialektiken och logiken tappar man emellertid kopplingen till det kontextuella och handlingsrelaterade, som utgör retorikens kärna. De empiriska och axiomatiska vetenskaperna bygger helt och hållet på 'texten', dvs. den alfabetiska skriftspråkliga kulturen. Logiken sattes därmed också i högsätet, medan retorikens uppgift kom att reduceras till festtal och övertalning snarare än till kontextuell förståelse och övertygelse. Särskilt intressant är, enligt min mening, att skriftspråket utgör en nödvändig förutsättning för all 'modern' vetenskaplig aktivitet. Alfabetet och skriftspråket, utgör en form av *axiom* för de vetenskapliga resonemangen, vilket skulle kunna föranleda en omvärdering av vissa etablerade vetenskapliga sanningar<sup>31</sup>.

Några viktiga retoriska verktyg är upprepningen, exemplet och dialogen (Ramírez 1995b, s. 29). Upprepningen kan vara irriterande för den som hellre ser kunskap som ackumulation än assimilation. För den som ägnar sig åt kunskapsassimilation är däremot repetitionen kunskapens moder. Man kan inte bli skicklig på någonting utan att ha tränat sig i just detta under lång tid, inte ens forskning. I det ligger även att tränas i att se samma sak om och om igen ur olika aspekter. Exemplet och dialogen representerar något mycket viktigare än vad vi normalt förknippar med dessa begrepp, och till dessa återkommer jag snart. Retoriken kan vidare delas in i olika genrer, vilka enligt den latinska kategoriseringen brukar kallas för *Genus judiciale* (det förflutna), *Genus deliberativum* (det framtida) och *Genus demonstrativum* (det samtida). Ramírez menar emellertid även här att Aristoteles genreindelning har en större räckvidd än vad som framgår av hans egen beskrivning:

”1. Retoriken om det som varit (*förflutet*) omfattar inte endast *domstolstvister* (*genus judiciale, dikanikón*) utan kan sträckas till såväl *utvärderingar* som s.k. *implementering*, vilka den moderna forskningen brukar behandla utifrån positivistiska metoder, helt okunnig om retorikens säregna arbetssätt. Här öppnar sig således ett stort forskningsfält.

2. Retoriken om *framtiden* omfattar naturligtvis all diskussion om handlingsval (*genus deliberativum, sumbouleutikón*) och lämpar sig därigenom för såväl *politik* som *planering*. Här har retorikforskningen ett viktigt arbetsområde. //

---

<sup>31</sup> Se vidare i kap. 6.

3. Retoriken om det nuvarande (den »epidiktiska» retoriken eller *genus demonstrativum, epideiktikón*) är inte bara en angelägenhet för gästbud och minnestal, utan omfattar alla former av diskursiva resonemang som försöker berömma och trovärdiggöra eller fördöma och nedsätta olika typer av handlingar och syftar till att få vissa värderingar allmänt accepterade respektive förkastade i ett samhälle. Politiska tal handlar inte bara om vilka åtgärder som ska genomföras [övergripande planering] utan om att legitimera och skapa acceptans för det redan genomförda och gällande. Epidiktisk argumentation är nödvändig inte minst för att förmå verkställarna av fattade beslut att göra detta på rätt sätt och i positiv anda [genomförandeplanering]. Politiska tal är starkt beroende av denna diskursiva genre och inte bara av den deliberativa. Den demonstrativa eller »epidiktiska» retoriken är närvarande i samtliga typer av diskurser, inte minst i de till synes vetenskapliga och objektiva, och ser till att vissa värderingar blir uppmärksammande och etablerade, andra utmönstrade. Som nuets retorik härskar den epidiktiska retoriken över den diskursivitet som sätter sin värdeprägel på vår tids mentalitet och ideologi. Den är därför mycket viktigare än vad Aristoteles själv insåg.” (Ramírez 1995a, s. 228-230).

För mig har det blivit allt tydligare att man i retoriken finner en mer intressant verktygslåda för planeringsforskaren än vad man finner på många andra ställen<sup>32</sup>. Med hänvisning till det av Ramírez vidareutvecklade Kantianska/Aristoteliska modalitetsschemat tillhör ämnet 'planering' definitivt det problematiska/möjliga omdömet. Planeringen är 'problematisk' i det att man befattar sig med situationer där det råder ovisshet om alternativen och där man söker så *goda* lösningar som möjligt (det som kan vara på olika sätt). Man ägnar sig inte åt situationer där man söker objektiva och *sanna* svar (det som bara kan vara på ett sätt). Där andra vetenskaper sysslar med vad vi kan veta, så ägnar sig retoriken åt frågan om vad vi ska göra med all vår kunskap, vilket också är planerarens uppgift. Redan det faktum att planering handlar om framtiden och att inte låta allting fortgå som vanligt gör att det inte kan handla om ett absolut vetande. Senare kommer jag också in på skillnaden mellan att veta och att förstå. I en retorisk diskussion omkring det förflutna, samtiden och framtiden kan man sedan givetvis använda sig av olika vetenskapliga resultat som 'planeringsunderlag', dvs. faktainlägg som på olika sätt belyser eller ökar trovärdigheten i de förda resonemangen.

Statsvetenskapen ägnar sig till stor del åt retorik, men vill helst inte låtsas om det. Det anses inte lika fint som den vetenskap som härstammar från det logiska spåret, vilket givetvis har att göra med den moderna vulgarretorik (talekonst) som begreppet retorik ofta förknippas med. Det icke-vetenskapliga i statsvetenskapen, dvs. retorikens arbetsfält, försöker man därför dölja bakom begrepp som exempelvis 'normativ' och 'kvalitativ' forskning. Jämför gärna ovanstående retoriska genrer med Lundquists indelning av statsvetenskapens problem och teorityper, dvs. *empirisk* (hur makten är fördelad), *normativ* (hur makten bör vara fördelad) och *konstruktiv* (hur makten kan vara fördelad) (Lundquist 1993, s. 60).

Man kan alltså använda sig av 'retorik' utan att veta om det, precis så som man kan resonera logiskt utan att ha ägnat sig åt logiken på ett professionellt sätt. Man kan dock lära sig *mer* omkring fenomenet logik genom att ägna sig åt

---

<sup>32</sup> Se t.ex. Andersen (1995) för en bra sammanfattning av retorikens historia och dess ämnesmässiga omfattning.



logiken på en akademisk nivå. På samma sätt bör man inte avstå från att gå djupare in i retoriken om man söker sätt att bättre hantera frågeställningar som uppenbarligen är av retorisk karaktär. Jag tror att statsvetenskapen skulle tjäna på att låta humanvetenskapen och retoriken utgöra den kunskapsteoretiska kärnan, medan alla beräkningar, modeller och abstrakta kategoriseringar i övrigt borde ses som komplement och verktyg för att tydliggöra den i grunden retoriska argumentationen. Det gäller för övrigt inte bara statsvetenskapen. Vetenskapssamhället i stort har gått lite väl långt i riktning mot att betrakta det vardagliga tänkandet och retoriken som subdiscipliner till de förment exakta vetenskaperna när vi egentligen borde göra precis tvärtom. Att all slags vetenskaplig rationalitet har sin grund i det vardagliga tänkandet, har Ramírez formulerat på följande sätt i sin egen avhandling:

”Om jag skulle sammanfatta denna avhandlings syfte i en enda tes skulle jag säga att den försöker påvisa att alla former av rationalitet vilar på den mest praktiska och vardagliga formen av diskurs. Hur högtidliga och renodlade våra vetenskapliga sanningar än är, får de sin grund i ett vardagligt tänkande och talande.” (Ramírez 1995a, s. VII).

Det återstår fortfarande att ta upp många generella aspekter av de teoretiska och metodologiska utgångspunkterna, men jag har valt att baka in de teoretiska resonemangen i de konkreta sammanhang där de hör hemma. Jag tror att det blir mer lättsmält för läsaren på detta sätt. Dessutom kommer det avslutande planeringsteoretiska kapitlet att innehålla ytterligare kunskapsteoretiska resonemang. För att konkretisera diskussionen omkring lämpliga ingångar till hur min undersökning skulle kunna läggas upp, har jag tagit stöd i ett par planeringsforskare som ägnat mycket tid åt att fundera kring liknande frågeställningar – Jörgen Primdahl och Olav Skage. Härvid fokuserar jag framförallt deras ”koncept- och dialogmodeller”, varvid jag har valt att rubricera de två huvudavsnitten i det här kapitlet ”effektstudie/fallstudie” respektive ”exemplet”. Dessa rubriker anspelar även på ett par för samhälls- och humanvetenskapen centrala metoder/förståelsemodeller, dvs. fallstudien kontra exemplet.

## Effektstudie/fallstudie

Professor Jörgen Primdahl vid KVL i Köpenhamn har arbetat mycket med jordbrukspolitiska frågor och har, bland mycket annat, tagit fram en ”konceptmodell” för hur man skulle kunna strukturera undersökningar av t.ex. EU:s jordbrukspolitik, samt hur denna påverkar jordbrukare och jordbrukslandskap. Det är från denna modell jag utgår när jag i fortsättningen för en diskussion omkring upplägget av min egen undersökning.

Primdahl har i sin modell (figur 2) illustrerat vad han anser vara de karakteristiska sambanden mellan offentlig reglering, jordbrukares beslut och landskapsförändringar. Överst i modellen beskrivs ett ’planerings- och beslutssystem’ som genom ’design och implementering’, av t.ex. en miljöstödspolitik, kommer att påverka nästa systemnivå – ’jordbrukssystemet’. Detta system består av markägare och producenter/brukare, vilka är de som utövar den faktiska påverkan på landskapet. I somliga fall är brukare och ägare samma person, men inte alltid. Primdahl har i olika studier visat att markägaren fattar

mer långsiktigt avgörande beslut med tanke på förändringar i landskapsstrukturen än vad brukaren gör.

”When it comes to landscape changes like conversion of arable land to grasslands, planting of hedgerows, thickets and forests, digging of ponds, removal of dikes and drainage systems in order to re-establish wetland structures etc., then the owner’s behaviour is of more interest than the producer’s. Even when the producer is the same person as the owner, the ”producer-type” of decisions may be quite different from the ”owner-type” ones in terms of time perspective and economic premises. This is why we distinguish between owners and producers.” (Primdahl & Brandt 1997, s. 182)<sup>33</sup>.

Men situationen är ännu mer komplex och historiskt/planeringsteoretiskt intressant än så. Johan Asplund har t.ex. diskuterat ’ägandet’ i ett vidare historiskt perspektiv, som visar att redan de som beslutade om skiftesreformer för betes- och skogsallmänningarna kan ha haft förhoppningar om att det skulle bli just så som Primdahl noterat att det blivit. Det nedanstående citatet av John Frödin ur Asplund (1983) kan vara intressant att återge ur denna synpunkt, samtidigt som det ger ett exempel på den gemensamhetsprincip som jag nämnde i det förra kapitlet:

”... avsikten med skogens delning mellan åborna [var] knappast att möjliggöra individuell brukning av densamma. Den gick istället ut på att skogen skulle kunna avyttras till trävarubolagen. Så länge skogen var byns gemensamma egendom var detta praktiskt taget omöjligt, emedan enhälligt beslut krävdes från byamännens sida, och detta var svårt att uppnå.” (Citat ur en artikel av John Frödin enl. Asplund (1983), s. 166)<sup>34</sup>.

Inom ramen för denna avhandling kommer skillnader mellan ägare och brukare emellertid inte att få det utrymme som de skulle förtjäna. Jag kommer endast att kommentera sådana aspekter om jag för den här avhandlingens tema skulle finna en uppenbar poäng i att göra så.

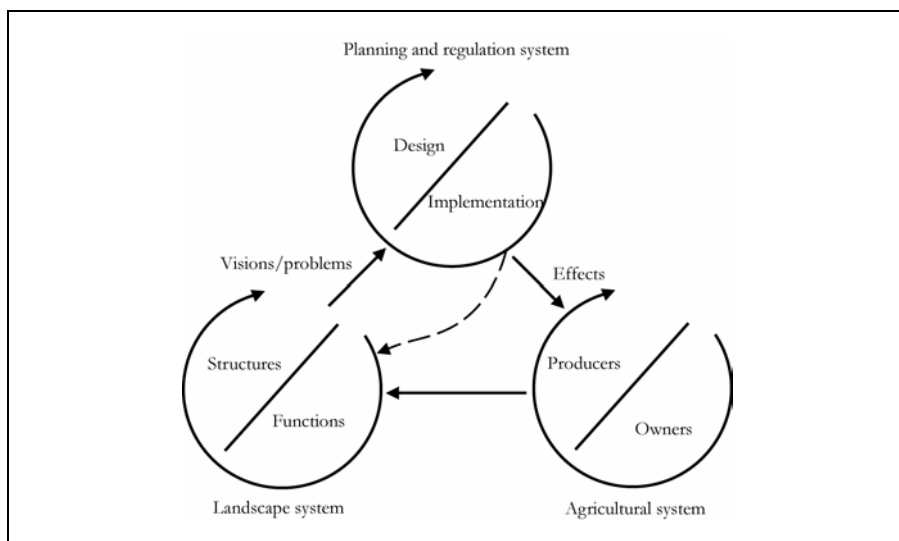
’Landskapet’ är den tredje systemnivån i Primdahls modell, där landskapsförändringar i termer av strukturer och funktioner<sup>35</sup> påverkas av jordbrukarnas beslut. Landskapssystemet återverkar i sin tur på planeringssystemet genom att planerna kopplar effekter och konsekvenser av tidigare planer och beslut till konkreta landskapsförändringar (Primdahl & Brandt 1997, s. 179-184).

---

<sup>33</sup> Se även Primdahl (1999).

<sup>34</sup> Se även Törnqvist (1995) för en omfattande sociologisk studie av skogsägarskapet inom det privata, enskilda skogsbruket, framförallt ur perspektivet av privat kontra statligt ägande av skogsmark. Törnqvist fokuserar på den period då skogen blev storindustri och till föremål för en helt annan typ av intresse än tidigare från statens sida, vilket utgör en spännande fortsättning på Asplunds berättelse.

<sup>35</sup> Primdahls/Kristensens förklaring av dessa termer lyder; ”De to termer har rod i den landskabsøkologiske fagtradition, hvor strukturer refererer til fordeling af energi, materialer og arter og funktioner omhandler bevægelse af energi, næringsstoffer og arter (Forman 1995 [Land mosaics. The ecology of landscapes and regions. Cambridge University Press]). Fokus i vores forskning er strukturerne og primært den del som omhandler landskabets elementer (marker, vandhuller, hegn, skove, eng arealer, heder arealer mv.) deres tilstand, størrelse, form og sammenhæng.” (Kristensen & Primdahl 2000, s. 189).



Figur 2. Sambanden mellan offentlig reglering, jordbrukarnas beslut och landskapsförändringar. En konceptmodell. (fritt efter Primdahl & Brandt (1997), s. 179).

Det som Primdahl kanske framförallt lyckas tydliggöra genom sin modell är vikten av att inte glömma bort ägarens/brukarens beslut när man studerar effekter och konsekvenser av jordbrukspolitiken. Genom den streckade linjen i modellen (mellan planerings- och landskapssystemet) belyser han något som jag ofta själv noterat då jag tagit del av olika undersökningar och utvärderingar av jordbrukspolitiken. Man försummar ofta jordbrukarnas centrala roll för att en förändring överhuvudtaget ska kunna äga rum. Det verkar ibland som att politiker och utredare tror att det är de politiska besluten i sig själva som går ut på fälten och arbetar. Primdahl påpekar att jordbrukarnas beslut är avhängiga så många fler faktorer än just de enskilda politiska åtgärder som man för tillfället studerar, men han ser sin modell som ett försök att strukturera undersökningar av det här slaget på ett någorlunda godtagbart sätt trots alla försvårande omständigheter. Det gör man bäst genom 'fallstudier', tycker Primdahl:

"The problem // is that there are no data available to describe the relationships between public regulations, farmers' decisions and landscape change. Such relationships must be studied through case-studies." (Primdahl & Brandt 1997, s. 184).

I ovanstående artikel diskuteras främst övergripande metodologiska frågor omkring studier av t.ex. CAP och dess effekter och konsekvenser på/för jordbrukare och landskap. Primdahl betonar att den ökande integrationen mellan jordbrukspolitiska och andra naturvårdspolitiska frågor aktualiserat behovet av att närmare studera hur CAP påverkar enskilda brukare eller markägare ("... farmers' preferences and willingness to co-operate...") och vad detta får för konsekvenser i ett mer omfattande naturvårdsperspektiv (Primdahl & Brandt 1997, s. 181). Primdahl modifierar till viss del sin modell i två senare artiklar – en i samband med en festskrift till Olav Skage (Primdahl & Kristensen 2000), och en som han skrivit tillsammans med Lone Kristensen för den norska tidskriften *Kart og Plan* (Kristensen & Primdahl 2000). Pilen

mellan planerings- och jordbrukssystemet har i dessa specificerats som "policy/effekter 1 – performance" och jordbrukssystemets påverkan på landskapssystemet benämns nu "policy/effekter 2 – outcomes". Planeringssystemet presenteras med något olika namn i de olika artiklarna och den streckade linjen mellan planerings- och landskapssystemet försvinner emellanåt, men de generella idéerna bakom konceptmodellen är fortfarande desamma. I artikeln med Kristensen som förste författare kommenteras den streckade pilen även i bildtexten: "Pilen fra planlægningssystemet til landskabssystemet er stipleet for at indikere, at planlægningen sjældent påvirker landskabet direkte." (Kristensen & Primdahl 2000, s. 186).

Den viktigaste förändringen i diskussionen omkring den refererade modellen är kanske ändå att CAP inte längre nämns som det centrala studieobjektet. Fokus ligger istället på "lokala" planeringsaspekter och lokala landskapsfaktorer<sup>36</sup>. Makrofaktorer som EU:s jordbrukspolitik och regleringar inom ramen för WTO har fallit ur bilden av den anledningen att de påverkar på längre sikt och i större skala(!) (Primdahl & Kristensen 2000, s. 90-91; Kristensen & Primdahl 2000, s. 186). Svängningen mot mer lokala planeringsfaktorer än CAP kan förmodligen förklaras mot bakgrund av att erhållna data, särskilt angående skillnader mellan markägare och brukare, inte ger forskarna tillräckliga underlag för att dra slutsatser om just långsiktiga landskapsförändringar, vilket Primdahl själv påpekar i en av sina artiklar<sup>37</sup>. Primdahl har därmed närmast sig en mer grundläggande vetenskapsteoretisk och metodologisk diskussion omkring möjligheten av att alls kunna utföra effekt- och konsekvensstudier med någon större precision. Mina handledare (Skage och Ramírez) hör också till den grupp av forskare som insett svårigheterna med att försöka 'sammanfatta' en komplex verklighet och utvecklingstendenser i form av enkla och lättförståeliga modeller, inte minst inom jordbrukspolitikens område:

"Planeraren har att göra med många människor samtidigt. Samhället består av en stor mängd individer. Därför blir dessa handlingar och därmed samhällets framtida tillstånd på en gång mera och mindre förutsägbara. Jag kan lättare ana vad en av mig känd individ kommer att göra i en bestämd situation. Svårare är det att veta vad som händer när flera individers handlingar vävs samman i situationen. Å andra sidan verkar den resulterande friheten av en mängd samhandlande individer ge vika för kollektiva vanor och normer. Därför använder sig planeraren av statistiska prognoser, för att kunna läsa en trend i en anhopning av individuella data, med vilkas hjälp han kan vidga förutsägbarheten..." (Ramírez 1986, s. 22-23).

"För jordbrukslandskapets utveckling spelar det relativt liten roll vad den enskilde jordbrukaren gör, han är en av många. Effekten observeras över tiden som en

<sup>36</sup> "Modellen er primært orienteret mod det lokale landskab, og dermed mod lokale faktorer som landmandens intentioner og de konkrete landskabsmæssige forudsætninger for landbruget. Det er på dette niveau, at de væsentligste dele af den fysiske planlægning- og forvaltningspraksis fungerer." (Kristensen & Primdahl 2000, s. 186).

<sup>37</sup> "However, some caution must be exercised. The figures cannot be generalised to the whole of Denmark and to longer periods of time. // The focus on farmers' decision making and the distinction between the owners and the producers has proven to be a useful approach at the farm level and with a short time horizon." (Primdahl 1999, s. 149).

summa av många små insatser som drar i samma riktning. Jordbrukslandskapets mosaik, som vi nu ser den, avspeglar en mångfald av naturförutsättningar, markerar den omfattande teknologiska innovationsprocessen som jordbrukssamhället har utsatts för under ett till två sekel och demonstrerar resultaten av jordbrukskollektivets mödosamma anpassning till lagstiftning, administrativ praxis och marknad under påverkan av de nya tankar som slår rot i en lokal kultur.” (Skage 1992, s. 27).

För jordbrukets del är det numera den gemensamma europeiska jordbrukspolitiken som sätter några av de grundläggande spelreglerna, men hur beroende av andra omvärldsfaktorer är denna politik och i vilken mån påverkar och påverkas CAP av medlemsländernas enskilda politik eller av brukarnas beslut? Vad har egentligen förändrats sedan Sverige blev medlem av EU? I olika föregångare till de nuvarande miljöstödsprogrammen hade man t.ex. en direkt dialog mellan en aktiv förvaltning och markägare som tillsammans definierade ett allmänt intresseobjekt, medan man nu definierar allmänna intresseobjekt med hjälp av formella regelverk, utformade inom EU och av Jordbruksverket. Därefter fastställer Jordbruksverket de program som Länsstyrelsen administrerar och markägarna har att välja mellan. Vem har fått mer eller mindre makt i samband med dessa åtgärder återkommer jag till senare i avhandlingen.

För en vidare metodologisk förståelse av själva ’utvärderingsproblematiken’ tog jag hjälp av Anders Gullbergs rapport *Det fängslade planeringstänkandet – planering och utvärdering granskade* (Gullberg 1981, s. 101-115). Gullberg inleder avsnittet kallat ”Är utvärdering en omöjlig uppgift för vetenskapen?” med påståendet att utvärderingar av planer och program alltid är problematiska ur ”sanningssökandets perspektiv”. Inom utvärderingsforskningen brottas man med teoretiska och metodiska problem som är ”fundamentala för (samm)hällsvetenskapen överhuvud” (Gullberg 1981, s. 101). Vidare förklarar Gullberg att svårigheter uppstår redan när man försöker fylla de relativt sett enkla principmodellerna angående vilka effekter (E) som en viss planering (P) har resulterat i ( $P \rightarrow E$ ) med ett konkret innehåll. I princip är E lika med skillnaden mellan P och icke-P. Alla kausala resonemang innehåller därför så kallade ”kontrafaktiska” moment, där problemet ligger i att försöka särskilja resultat som beror av P från dem som inte beror av P. Gullberg påpekar också att kontrafaktiska resonemang, dvs. att ”beräkna eller snarare uppskatta vad som skulle ha blivit konsekvenserna av att P inte inträffade”, ”... inte *producerar* teori utan tvärtom *förutsätter och konsumerar* teori” (mina kursiv.). Det som ännu inte inträffat och inte heller kommer att inträffa kan inte bli till föremål för en ’vetenskaplig’ undersökning (Gullberg 1981, s. 105-106). Gullberg går därefter igenom ett antal utvärderingsmetoder för att visa att samtliga dessa i olika grad berörs av den ovan skisserade problematiken.

### *Induktion/exempel*

Gullberg antyder alltså, liksom Primdahl, att man genom fallstudier kan erhålla värdefull information – inte för att fallstudien som utvärderingsmetod slipper undan den ovanstående kritiken, utan för att ”... teoretiskt och metodiskt medvetna observationer ger vissa möjligheter att noga följa ett förlopp, i tankeexperiment stanna upp vid strategiska punkter och resonera över alternativa

utvecklingsförlopp” (Gullberg 1981, s. 111). Som modell för en sådan fallstudie tror jag att Primdahls konceptmodell skulle kunna fungera alldeles utmärkt. Man måste, enligt Primdahls modell, göra sig en bild av själva planeringssystemet (i det här fallet jordbrukspolitiken), undersöka brukarnas situation och deras beslut (som är avhängiga många olika faktorer), samt studera/diskutera faktiska/möjliga landskapsförändringar. Men hur ska man då kunna hantera de problem som Primdahl beskriver om man ändå vill lyfta sig från gårdsnivån och det korta tidsperspektivet? Tvingas man nöja sig med mycket grova approximationer? Ur ”sanningssökandets perspektiv” är det ju uppenbarligen problematiskt att arbeta med utvärderingar av t.ex. miljöstödens effekter och konsekvenser. För att komma vidare i detta resonemang tror jag att det kan vara intressant att blicka tillbaka på en del av ett tidigare citat:

”Retoriken om det som varit (förflutet) omfattar inte endast domstolstvister (*genus judiciale, dikanikón*) utan kan sträckas till såväl utvärderingar som s.k. implementering, vilka den moderna forskningen brukar behandla utifrån positivistiska metoder, helt okunnig om retorikens säregna arbetssätt. Här öppnar sig således ett stort forskningsfält.” (Ramírez 1995a, s. 229).

Kan det vara så att Gullbergs och Primdahls kritik av fallstudiens otillräcklighet har uttalats från vad Ramírez kallar ett positivistiskt perspektiv snarare än ett retoriskt perspektiv? Gullberg kände troligtvis inte till retoriken när han skrev det ovanstående. Ur retorikens perspektiv upplever man nämligen inte det ovan påtalade problemet som något egentligt problem. Vår beskrivning av verkligheten är inte sann eller falsk, utan bra eller dålig. Ramírez beskrivning av ’exemplet’ som retorisk motsvarighet till den logiska ’induktionen’ kan vara intressant att ta upp i det sammanhanget:

”En induktion är en inventering av enskilda fall som kan leda till en allmängiltig utsaga om alla fenomen av samma typ. Ju flera fall vi undersöker, desto säkrare blir det allmängiltiga påståendet som induktionen ska leda till. Också exemplet [på grekiska *paradeigma*] innebär ett sätt att höja sig från ett enskilt fall till en allmängiltig insikt. I undervisningssammanhang använder man dock exemplen i motsatt riktning, för att, genom konkretisering, göra ett allmängiltigt påstående förståeligt. Exempelen kan vara verkliga händelser som vi varit med om, eller påhittade berättelser som ska illustrera den generella regel man vill förklara. // Induktionen talat om att något är på ett visst sätt, exemplet visar vad det vill lära ut. Därför är induktionen en uppräknings av data och den allmängiltiga utsagan får sin giltighet efter tillräckligt många bekräftade fall, medan ett enda väl valt exempel räcker för att förstå vad exemplet vill visa. // När vi hör ett exempel förstår vi ett i exemplet inneboende budskap som assimileras ur exemplens konkretion och blir till en generell erfarenhet inför mötet med liknande situationer.” (Ramírez 1995a, s. 257).

Induktionen är alltså ett medel för att vaska fram ’sanningar’ medan exemplet är ett medel för att komma till bättre insikt. Det genom induktionen erhållna resultatet kan, enligt t.ex. Poppers falsifikationskriterium<sup>38</sup>, visa sig vara falskt om man finner ett enda fall som visar på det motsatta resultatet. Detta gäller emellertid inte för exemplet. Om man finner ett exempel som visar på motsatsen av det förra exemplet, så visar det bara att det första exemplet inte var

---

<sup>38</sup> Se kap. 6.

något bra exempel. *Påståendet* kan fortfarande visa sig vara sant även om exemplet var illa valt (Ramírez 1995a, s. 260). Induktionen handlar helt enkelt om att veta, medan exemplet lär oss att förstå. Vetandet ger oss ett tekniskt beslutsunderlag, medan exemplet lär oss att fatta kloka beslut (bl.a. med hjälp av det tekniska beslutsunderlaget). Veta/förstå kan vara lämpligare ord för att beskriva denna skillnad än en del andra ord som man brukar använda för ungefär samma distinktion, som t.ex. förklara/förstå. Vetandet är liksom förståelsen en mänsklig 'aktivitet' som riktar sig 'inåt', medan förklaringen är utåtriktad.

Jag tror inte att det behöver vara en särskilt långsökt gissning att många 'fallstudieteoretiker' utgår från det induktiva spåret<sup>39</sup> och det är givetvis svårt att leva upp till det induktiva idealet då man undersöker komplexa samhällsliga system och processer eller mänskliga handlingar. Jag tror också att en del av förklaringen till varför Primdahl och Gullberg resonerar som de gör kring vetenskaplig relevans och bevisföring kan ha att göra med ovanstående beskrivna skillnader mellan induktionen och exemplet. Ur ett retoriskt och handlings-teoretiskt perspektiv har man helt andra förhållningssätt till vetenskapliga 'sanningar', vilket i sin tur gör att en del av de ovanstående metodologiska paradoxerna upphävs. Det ovan beskrivna problemet existerar alltså bara utifrån en särskild kunskapsteoretisk utgångspunkt; det är inget allmängiltigt problem<sup>40</sup>.

Till det ovanstående måste jag emellertid foga några reservationer. Det kan, mot bakgrund både av vad jag redan har sagt och snart kommer att säga, framstå som att jag på ett kategoriskt sätt delar upp saker och ting i bra och dåliga – exempel är bra och fallstudier är dåliga, t.ex. – men så ska det inte tolkas! Jag menar inte att det är något fel med fallstudier, utan att det i vissa fall kan vara lämpligare att använda sig av exemplet som metod. Det bästa får inte bli det godas fiende. Den motsättning jag diskuterar ska inte ses som absolut (dikotomi), utan som medel för att klargöra min ståndpunkt, både för mig själv och för andra. Jag sätter inte likhetstecken mellan Primdahl och induktionistiska fallstudier eller Skage och det retoriska exemplet. Jag använder bara några aspekter av dessa forskares arbeten som *underlag* för en mer generell teoretisk och metodologisk diskussion. Kategoriseringen är således inte ett mål i sig, utan ett medel för att utveckla min egen förståelse. Jag studerar jordbrukspolitiken ur ett planeringsperspektiv och har i det sammanhanget känt behov av att hårdra vissa metodologiska skillnader för att komma fram till en

<sup>39</sup> Se t.ex. Andreoli, Rossi & Tellarini (1999) samt Yin (1993, 1994): "... a sense of completeness is as important in doing a case study as it is in defining a complete set of laboratory experiments // The exemplary[] case study is one that judiciously and effectively presents the most compelling evidence, so that a reader can reach an independent judgement regarding the merits of the analysis." (Yin 1994, s. 148-150).

<sup>40</sup> "I problematiska diskurser rubbas principen om det uteslutna tredje. // Även om det uteslutna tredje måste lämnas åsido i ett problematiskt resonemang, gäller fortfarande de övriga två principerna: identitetsprincipen och (icke-)motsägelselagen. Utan dessa skulle diskursen förlora sin koherens och sluta att vara diskurs, *lógos*. Men dessa två principer tillämpas inte lika ensidigt och bestämt som i ett formallogiskt resonemang som syftar till absolut sanning." (Ramírez 1995a, s. 250-251).

metod som passar mig. I slutändan är det inte själva orden som är det viktiga. Den som vill kalla mitt exempel för en fallstudie får därför gärna göra det.

Moderna sociologiska eller statsvetenskapliga fallstudier ligger dessutom ofta närmare vad jag skulle kalla för exempel, dvs. ganska långt ifrån den av mig skisserade ideala induktionistiska fallstudien. Avsikten kan vara att undersöka vilka djupare liggande mekanismer som föreligger i olika situationer. Man eftersträvar således inte att 'förenkla världen', utan att studera den i hela sin komplexitet, där antalet fall inte heller får en så avgörande betydelse som jag beskrivit. Ett par fallstudier som jag ser som utmärkta exempel(!) på detta är Lennart Lundquists *Fattigvårdsfolket, ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920* (Lundquist 1997), och Tommy Törnqvists *Skogsrikets arvingar, en sociologisk studie av skogsägarskapet inom privat, enskilt skogsbruk* (Törnqvist 1995). I båda dessa tycker jag mig dock märka en viss oro över arbetenas vetenskapliga berättigande och, kanske just därför, en iver över att dokumentera samtliga fakta i målet. I det förra fallet återfinner man faktiskt också en kort och nästan ursäktande förklaring av varför Lundquist använt sig av fallstudien, grundad på vissa reservationer för den vetenskapliga räckvidden (Lundquist 1997, s. 392). Så det verkar trots allt föreligga en viss skillnad mellan vad Ramírez i det närmast ovanstående citatet kallar för "en allmängiltig utsaga" och "en allmängiltig insikt", eller mellan att veta/tala om och att förstå/visa. Om man ska 'tala om' hur någonting egentligen förhåller sig i hela sin komplexitet och dessutom nå fram till en allmängiltig utsaga, så är det viktigt att inte missa något. Alla fakta i målet måste läggas på bordet. Om man ska 'visa' något som illustrerar en allmängiltig insikt, så kan det tvärtom vara viktigare att sortera ut den *mest värdefulla* informationen. Alla fakta är inte lika relevanta för att illustrera en allmängiltig insikt och en alltför minutiös genomgång av alla aspekter kan snarare verka förvirrande än klargörande.

En självklar förklaring till varför man väljer olika tillvägagångssätt är studieobjektets karaktär. Den som framförallt är intresserad av landskapsförändringar väljer gärna det induktiva spåret, eftersom landskapet och dess förändringar är något som vi antar vara mätbart med relativt god noggrannhet. Det är emellertid svårare att kvantifiera en politisk/planeringsinriktad diskussion omkring olika politiska/administrativa system och dess brister. Den som studerar det senare kommer i alla fall att stöta på svårigheter i fråga om kvantifieringar och induktioner, vilket kan vara en orsak till den nuförtiden ganska vida definitionen av vad en fallstudie egentligen är. Men förhållandet kan förmodligen också vara det omvända, dvs. att metoden gör att vissa frågeställningar och studieobjekt prioriteras. Det märker man inte minst i olika studier omkring landskapsförändringar och deras relation till det politiska. Det blir gärna så att man, mer eller mindre medvetet, lockas in i det eventuellt kvantifierbara för att därifrån diskutera det politiska systemets förtjänster eller brister. En bra miljöstödspolitik är helt enkelt liktydigt med sådana beslut som leder till positiva landskapsförändringar, ur t.ex. ekologens synvinkel, medan etik och demokrati inte går att mäta och därmed får sorteras under 'övrigt'.

Jag tycker att exemplet stämmer bättre överens med mitt syfte än fallstudien, oavsett hur långt jag än skulle försöka tänja på fallstudien i 'kvalitativ' riktning. Målsättningen med mitt arbete är snarare insiktens än utsagans, och det retoriska spåret tilltalar mig därför också mer än det induktionistiska.



En praktisk konsekvens av min metodologiska hemvist är att jag, i motsats till vad som brukligt är, inte bidrar med tydliga begreppsdefinitioner i början av avhandlingen. Det hade man kanske särskilt förväntat sig mot bakgrund av alla de vaga begrepp jag svänger mig med, som t.ex. 'hållbar utveckling'. För natur- och samhällsvetenskaperna är det vedertaget att man bör klargöra åtminstone den viktigaste terminologin innan man påbörjar själva diskussionen, medan man inom humanvetenskapen framförallt fokuserar på problembeskrivning och problemavgränsning. En tydligare begreppsdefinition kan i det senare fallet eventuellt utgöra ett av målen med undersökningen<sup>41</sup>. En allmän giltig utsaga kräver i princip fasta definitioner för att kunna värderas, medan man för att kunna nå bättre insikt i ett ämne inte får låsa sig vid förutfattade meningar. Om de begränsningar som inledande begreppsläsningar kan leda till skriver Paul Feyerabend följande:

"Att "klargöra" termerna i en diskussion betyder inte att studera de övriga och ännu okända delarna av området i fråga, vilket behövs för att göra termerna fullständigt begripliga, utan det betyder att fylla dem med existerande föreställningar från logikens och det sunda förnuftets helt annorlunda områden tills termerna låter som om de vore vanliga, och se till att utfyllnadsprocessen underkastas logikens godtagna lagar. Diskussionen får börja först efter det att de första stegen tillrättalagts på detta sätt. Därför leds undersökningen in i de snäva kanaler där man redan uppnått förståelse och möjligheten till fundamentala upptäckter (eller fundamentala begreppsliga förändringar) reduceras avsevärt." (Feyerabend 2000 (1975), s. 180).

## Exemplet

EU:s agrara miljöstödspolitik är det (landskaps-) planeringsexempel som denna avhandling fokuserar på. Jag har tidigare konstaterat att mycket av planeringsproblematiken, inte minst kring planeringen av de areella näringarnas landskap, berör dialogen mellan allmänna och enskilda intressen. Jag uppehåller mig därför lite extra vid vad jag menar med dialogbegreppet i allmänhet och den jordbrukspolitiska dialogen i synnerhet. Dessutom för jag en diskussion omkring miljöproblematiken, genom några exempel på olika typer av miljöproblem och relevanta åtgärder att vidta då sådana problem uppstår. Det här avsnittet utgör framförallt en övergång från de generella teoretiska och metodologiska resonemangen till mer specifika resonemang i direkt anknytning till det valda planeringsexemplet.

### *Dialogbegreppet*

"Dialog" är ett ord som används flitigt idag. Problemet med att använda ett ord eller begrepp allt för flitigt är att dess egentliga innebörd därmed också kan bli mer 'diffus': "... dialogbegreppet [är], enligt min mening ett av de mest manipulerade och manipulerande begreppen i vår tid." (Ramírez 1995a, s. 276). För en mer fullständig redogörelse av detta begrepp rekommenderas

---

<sup>41</sup> Ordet "definiera" härstammar från latinets *finis*, vilket ordagrant betyder "att komma till ända" (Ramírez 1996, s. 112).

Ramírez avhandling *Skapande mening* (Ramírez 1995a). Här nöjer jag mig med ett par citat ur boken och en kort beskrivning av vad jag tycker kännetecknar den 'jordbrukspolitiska dialogen' i förhållande till en 'äktad' dialog:

"Det grekiska prefixet *diá* betyder »genom». *Diálogos* betyder ordagrant »genom *lógos*», dvs. genom (sam)talet, och är besläktat med »dialektik». Dialogen bör egentligen uppfattas som »diskurs», dvs. som ett resonemang som går via talet, till skillnad från det formaliserade och helt objektiverade språk som uppstår med skriften och vetenskapen. Dialog är således inte bara att två talar med varandra utan framförallt att förståelsen nås genom detta (sam)tal, att (sam)talet bär meningen." (Ramírez 1995a, s. 283).

Med ovanstående citat i bakhuvudet borde det stå klart att jag inte hyser några förhoppningar om att jordbrukspolitiken skulle kunna utvecklas till en dialog i ordets egentliga betydelse. Kommunikation i jordbrukspolitiska sammanhang betyder vanligtvis lagar, ekonomiska styrmedel och olika former av information, samt påverkan åt andra hållet i form av lobbyverksamhet från olika jordbrukarsammanslutningar (t.ex. LRF), eller kanske i form av 'direkt reaktion' genom att jordbrukarna helt enkelt lägger ner sin verksamhet. Sällan eller aldrig är det tal om direkta samtal varvid en äkta dialogisk förståelse skulle kunna uppnås. Den ovanstående dialogdefinitionen använder jag främst som en kvalitativ referens mot vilken jag bedömer vissa aspekter av den existerande jordbrukspolitiska dialogen. Begreppet 'jordbrukspolitisk dialog' får man sålunda betrakta från en något ironisk synvinkel. Det viktiga för mig är att försöka förstå *vilken* form av samförstånd och vilka resultat man uppnår, genom t.ex. jordbrukspolitiska förordningar, miljöstödsprogram, programmens implementering och olika former av uppföljning. Jag förespråkar inte mer dialog i största allmänhet, utan hoppas kunna nå fram till en mer specifik diskussion omkring hur man skulle kunna utveckla den nuvarande jordbrukspolitiska dialogen. Men det gäller som sagt att se upp med den gängse jargongen:

"Vi lever i en tid då samhällets tillit är i kris. När maktens legitimitet ifrågasätts uppstår ett behov hos makthavarna att tala om dialog. Dialogplanering (liksom tidigare förhandlingsplanering) har blivit en lämplig rubrik för att med framgång söka forskningsanslag. En närmare bekantskap med vad som åsyftas i denna dialog visar att det helt enkelt handlar om hur myndigheter och experter i samhällets tjänst ska kunna vinna tilltro till sina planer. Det handlar om ett samtal med befolkningen för att få den att förstå de beslut som stundar och gärna också samla in synpunkter från brukare och medborgare. Det låter fint. Men är detta dialog?" (Ramírez 1995a, s. 284-285).

### *En dialogmodell*

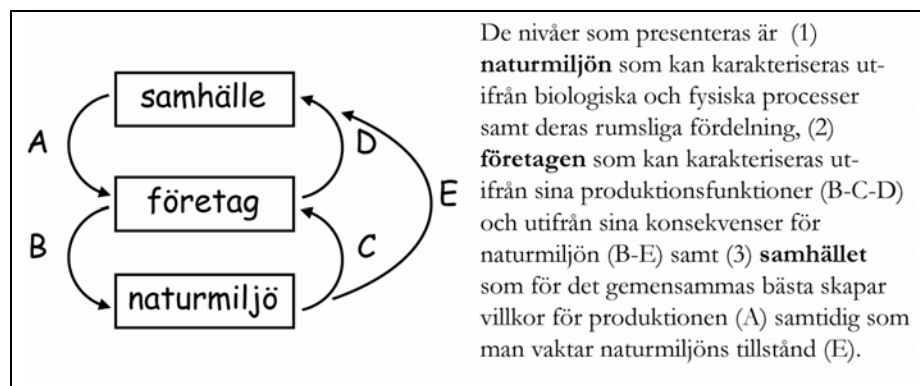
Olav Skage har i sin forskning arbetat med frågeställningar omkring planering och naturmiljöförvaltning i de areella näringarnas landskap. Skage har bland annat noterat att den fysiska planeringen i Sverige alltid varit intimt förknippad med tätorternas expansionskrav och andra tätortsrelaterade problemaspekter. Det är i det sammanhanget som dess tekniska kompetens utvecklats, medan man ännu inte utvecklat lämpliga arbetsformer för att på ett bra sätt kunna hantera naturresurs- och naturmiljöfrågor i de omgivande areella näringarnas landskap (Skage 1987, s. 14). Den av Skage påtalade problematiken

har knappast förlorat sin aktualitet under de senaste 25 åren. Ole Reiter, vid institutionen för landskapsplanering i Alnarp, betonar exempelvis behovet av en mer samlad regional bedömning av landsbygdens förutsättningar och möjligheter, inte minst då den traditionella formen av kommunal fysisk (tätortscentrerad) planering ofta får ohållbara konsekvenser för landsbygden (Reiter 2003). Jörgen Primdahl har noterat liknande förhållanden och dragit snarlika slutsatser för Danmarks del (Primdahl & Kristensen 2003). Även i en aktuell offentlig utredning angående Glesbygdsvverkets framtida roll tar man fasta på detta, och påpekar att "... landsbygden // har sina egna förutsättningar som är tillräckligt specifika för att det ska finnas behov av en särskild utvecklingsinriktad landsbygdspolitik utöver den som nu finns för de areella näringarna." (SOU 2003, s. 10-11).

De frågeställningar som aktualiserats av Reiter och Primdahl är förvisso intressanta och viktiga på många olika sätt, men behandlar landsbygdsproblematiken framförallt ur aspekten av att landsbygden utgör en ofta förbisedd *resurs* för den (fortsatta) kommunala och regionala utvecklingen. Ett steg på vägen mot en mindre tätortscentrerad planering således, men troligtvis under samma kommunala förvaltning som idag. Den stora förändringen verkar vara att även de mindre orterna ska få sin beskärda del av den kommunala uppmärksamheten. Låt oss fokusera på en annan aspekt av landsbygdsproblematiken, nämligen dialogproblematiken. Skage behandlar framförallt det landskap som *förvaltningsmässigt* ligger utanför den kommunala intresse- och kompetenssfären, dvs. det landskap där man inte kan arbeta lika 'projektbetonat' som inom den kommunala förvaltningen. I de areella näringarnas landskap måste man, i alla fall i högre grad än inom tätorterna, föra dialog med markägare och brukare. Här är det nämligen jordbrukarna själva och inte kommunalt anställda projektörer och arbetare som utför det konkreta fältarbetet (Skage 1987, s. 16-20)<sup>42</sup>. Om ekonomin tillåter, så kan kommunerna förvisso köpa in en del naturområden, men det bidrar ändå bara till en bråkdel av problemets eventuella lösning. Trenden är dessutom att kommunerna behöver sälja delar av sin mark för att överhuvudtaget ha råd att sköta centrala angelägenheter som t.ex. vård och skola. Det borde alltså, i vilket fall som helst, vara angeläget att fundera över hur man på bästa sätt skulle kunna utveckla en mer kreativ dialog mellan samhället och de företag som genom sin dagliga verksamhet direkt påverkar vår naturmiljö. Skage har sammanfattat några av sina tankar omkring en sådan dialog i en enkel principmodell:

---

<sup>42</sup> Jfr. även Primdahl, enligt tidigare resonemang, eller t.ex. Torsten Hägerstrand (1988), s. 19: "Det är att märka att bara den som har tillgång till basnivån, fastigheten, eller kommer åt den genom servitut, har kompetens att direkt företa åtgärder i landskapet. Sådana kollektiva enheter som kommunen eller staten måste själva förse sig med fastigheter för att kunna göra egna anläggningar. Beslutsfattarna i de överordnade domänerna har inte till huvudsaklig uppgift att själva agera i landskapet. De samordnar verksamheter längre ner i hierarkin – förbjuder, föreskriver eller kontrollerar åtgärder – eller reglerar gränser mellan domäner."



Figur 3. Principmodell för dialogen mellan samhälle, företag och naturmiljö (fritt efter Skage (1987), s. 17).

Skages principmodell uppvisar förvisso tydliga likheter med Primdahls konceptmodell<sup>43</sup>, men modellerna (eller snarare resonemangen omkring modellerna) skiljer sig också på viktiga punkter från varandra. Primdahl sätter inte jordbrukaren/företagaren i centrum av sin modell på samma sätt som Skage gör och han betonar inte explicit själva dialogen i sina texter. I Primdahls fall är det tydligt att han uppmärksammat brukaren som en viktig 'faktor' för att kunna förstå landskapsförändringar (beteenden), medan Skage anser den kreativa dialogen vara just det som utgör planerarens viktigaste uppgift i en levande planeringsprocess (Skage 1987, s. 20). Där många andra tycks säga något i stil med att 'Landskapet låter sig planeras – låt oss bara analysera mekanismerna så att vi kan göra det så bra och effektivt som möjligt', så är Skages budskap snarare att landskapet *inte* låter sig planeras<sup>44</sup>. Landskapet är, enligt Skage, den arena där samhällets olika aktiviteter sker. Det man 'planerar' är aktörernas 'aktivitetsutrymme'. Skage har ofta påpekat att naturen inte har någon brevlåda dit man kan skicka sina beslut i olika naturvårdsärenden. Det är alltid en fysisk person, eller organisation, som står som mottagare på de kuvert som myndigheterna skickar ut.

Primdahl anlägger i princip ett induktionistiskt perspektiv i sin metodologiska diskussion. Han visar att effekter och konsekvenser av en förd politik måste inkludera jordbrukaren/markägaren och dennes motivationsgrunder som en viktig faktor i den agrara planeringsprocessen. Skage sätter det enskilda intresset i relation till de allmänna/gemensamma intressena. Han föresprå-

<sup>43</sup> Både Primdahls och Skages modeller är varianter på vad jag skulle kalla 'cybernetiska' modeller, vilket är en vanlig modelltyp inom samhällsvetenskapen. Vid institutionen för landskapsplanering har även t.ex. Erik Skärbäck använt sig av liknande modeller (Skärbäck 1981). En direkt inspirationskälla, för både Skage och Skärbäck, är planeringsteoretikern Andreas Faludi, som i sin tur inspirerats av 'cybernetiken' (Faludi 1973), för vilken Norbert Wiener framstår som den ursprungliga grundaren (Wiener 1952; Mäntysalo 2000, s. 35). I kap. 6 kommer jag att behandla såväl cybernetiken som Faludi i större detalj.

<sup>44</sup> Se t.ex. Skages föreläsning vid installations- och promotionshögtiden vid SLU, Ultuna, den 5/10-1996, med titeln *Låter sig landskapet planeras?* (Skage 1996).

kar t.ex. en kontextuell rationalitet framför en teknisk rationalitet<sup>45</sup>, och tar därmed ett tydligt kliv från 'över-talandet' till 'sam-talet'. Skage förhåller sig dessutom kritisk till central maktutövning som huvudsaklig 'planeringsmetod':

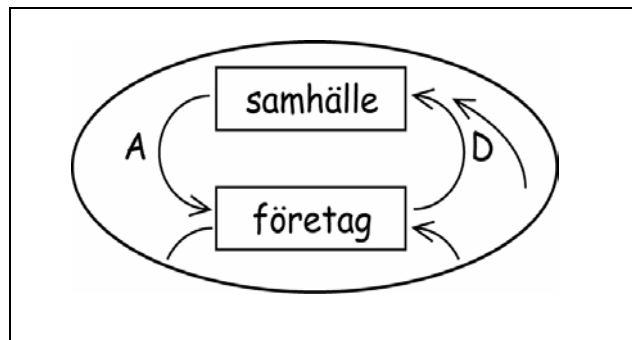
"Hva dagens planlegging har for lite av er just en gjennomtrengende problem-optikk i forhold til planleggingens saklige innhold, dens organisatoriske ramme og dens aktuelle arbeidsformer. Den moraliserende attityden og den klippefaste troen på sentrale maktmidler virker forlammende på planlegging som arbeidsform. Den induktive skaperkraften er det alternativ som planleggingen kan utløse, om harmoniperspektivet i det hele er noe å bygge et samfunn på. Naturressurs-diskusjonens dommedagsperspektiver bør mane til eftertanke, men ikke stenge vegene mot det åpne samfunn." (Skage 1987, s. 20).

Det tydliga dialogperspektivet gör Skages modell till en lämplig utgångspunkt för min undersökning av den jordbrukspolitiska dialogen. Mellan Skages "kontextuella rationalitet" och det av Ramírez förordade retoriska och handlingsteoretiska perspektivet finner jag många beröringspunkter. Jag har emellertid, för tydlighetens skull, valt att dela upp Skages modell i ytterligare två halvor, där A+D (fig. 4) utgör vad jag skulle kalla den egentliga dialogen. B+C (fig. 5) skulle jag snarare kalla planeringsförutsättningar, eller något liknande. Om jag dessutom skulle relatera till tidigare planeringsbegrepp, som t.ex. övergripande planering, genomförandeplanering eller verksamhetsplanering, skulle jag välja att kalla figur 4 för genomförandeplaneringen. Den övergripande planeringen sker inom samhällsboxen, medan verksamhetsplaneringen sker inom företagsboxen.

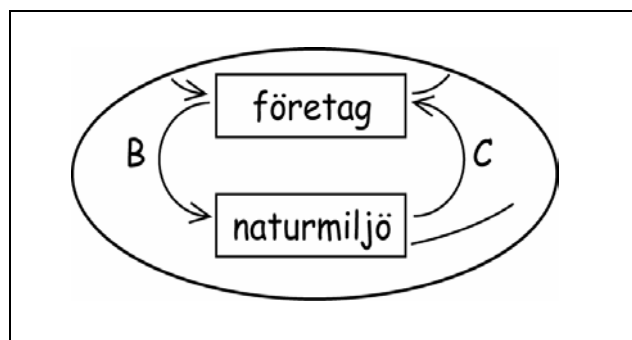
I viss polemik mot Skage skulle jag alltså vilja påstå att det bara är A+D som utgör själva dialogen, inte hela den process som Skage beskriver i sin modell. Naturmiljön/landskapet är den arena där dialogen äger rum, men inte en del av dialogen annat än som ett objekt för densamma. Det är viktigt att fastslå att en dialog (som alltså betyder ungefär 'genom språket/tanken') är något som sker mellan människor, inte mellan människor och natur, om inte dialogbegreppet ska urholkas allt för mycket (jfr. Primdahls effekter 1/performance). Figur 5 visar helt enkelt hur jordbruksföretagen påverkar och påverkas av naturmiljön och platsens förutsättningar (jfr. Primdahls effekter 2/outcome), vilket knappast kan sägas utgöra en dialog annat än i en mycket symbolisk och indirekt mening. Pilen E (i Skages modell), som enligt Skage beskriver hur samhället "... vaktar naturmiljöns tillstånd", representerar planeringsförutsättningarna, vilket är liktydigt med myndigheternas insamlande av den faktakunskap som behövs för att utreda vad som är möjligt eller inte möjligt att åstadkomma.

---

<sup>45</sup> "Erfarenheterna visar att den tekniska rationalitet som dominerar inom det naturvetenskapliga området, inte bör få dominera i den samordnande process som benämns planering. Landskapsplanering måste, som all annan samhällsplanering, utgå ifrån en kontextuell rationalitet, ett förhållningssätt som letar efter sammanhang och som på samma gång kritiskt granskar såväl målsättning som handlingsätt." (Skage 1996, s. 2).



Figur 4. Den jordbrukspolitiska dialogen (fritt efter Skage 1987).



Figur 5. Jordbruket och naturmiljön (fritt efter Skage 1987).

I den följande diskussionen blir det alltså viktigt att kontinuerligt återknyta till frågan om hur vi i dialog med jordbrukarna försöker tillvarata allmänhetens intressen. I all god genomförandeplanering gäller att det är viktigt att entusiasmera de olika aktörerna inför deras uppgifter, i alla fall om man önskar se genuina och mer bestående förändringar i/av systemet, men frågan är hur väl vi lyckas med detta i miljöstödshänseende.

#### *Dialogproblematiken prövad mot miljöstödspolitiken*

Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen är, som sagt, en viktig del av själva grundproblematiken inom all statsvetenskaplig och planeringsinriktad forskning. Om detta har jag redan skrivit på annat ställe. Jag skrev bland annat att 'mer eller mindre toppstyrning'/'mer eller mindre folkstyre', dvs. 'antingen eller', är det klassiska sättet att förhålla sig till eventuella lösningar på sådana problem, medan det jag kommer att argumentera för är att det behövs mer av 'både och' inom jordbruks- och miljöstödspolitiken. Det har nu blivit dags att återuppta denna tråd. Vilka specifika miljöfrågor kräver central styrning och vilka miljöproblem måste man lösa på en lokal beslutsnivå? Det är förmodligen inte möjligt att ge ett exakt svar på en sådan fråga, åtminstone inte förrän efter omfattande empiriska studier. Det är däremot fullt möjligt, och nödvändigt, att resonera omkring de teoretiska begränsningarna och möjligheterna för/med olika metoder i förhållande till miljöproblemens karaktär.

Ett påstående som det närmast ovanstående borde knappast betraktas som kontroversiellt. Man använder sig redan av olika metoder för olika typer av miljöproblem, som exempelvis lagar och ekonomiska styrmedel. De valda metoderna har givetvis föregåtts av utförliga diskussioner och resonemang för eller emot olika styrmedelsvarianter. Jag vill på inget vis hävda att jag skulle kunna framlägga ett bättre alternativ, i alla fall inte redan här och nu. Jag vill bara försöka belysa problematiken ur delvis andra aspekter än de traditionellt uppmärksammade. I skärningspunkten mellan den jordbrukspolitiska dialogen (fig. 4), Asplunds kommentarer om en "tvångsindividualisering" av Sveriges bönder (kap. 1) och det traditionella urvalet av styrmedel, har jag funnit en hel del intressant stoff för en sådan diskussion. Men eftersom jag hos framförallt ekonomer har märkt en tendens att reducera diskussionen omkring nödvändiga åtgärder till i huvudsak två, nämligen lagar och ekonomiska styrmedel, så inleder jag det här avsnittet med utgångspunkt i denna distinktion.

De flesta har nog en ganska klar bild av vad lagar är för något, men vad är ett (ekonomiskt) 'styrmedel'? I en artikel av Göran Bostedt, angående styrmedel i skogsbruket, har jag funnit en föredömligt sammanfattande beskrivning av vad som avses med detta begrepp (Bostedt 2003). Enligt Bostedt är styrmedel ett fenomen som egentligen inte skulle behöva finnas i en 'perfekt marknadsekonomi', men i avsaknad av en sådan har man tvingats införa olika former av styrmedel för att komma till rätta med så kallade 'marknadsmislyckanden' (Bostedt 2003, s. 109). Därmed får man det att låta som att själva förekomsten av olika styrmedel pekar mot ett onaturligt och rubbat ekonomiskt system och att det bästa därför vore att försöka eliminera alla styrmedel på sikt. Redan här rör det sig emellertid om efterkonstruktioner och ideal snarare än realiteter. Dess ideologiska motpart skulle kunna illustreras av Proud-hons 'all egendom är stöld'<sup>46</sup>, dvs. en utsaga som pekar mot att allt kapitalansamlade bör betraktas som 'onaturligt'. Ur det senare perspektivet kan ekonomiska styrmedel framstå som ett sätt att försöka återställa balansen i ett system där jämvikten rubbats av just den 'fria marknaden'<sup>47</sup>. Hur som helst – åter till marknadsmislyckandena och en kort sammanfattning av den ovanstående artikeln. Marknadsmislyckanden kan kategoriseras under två huvudrubriker, nämligen 'externa effekter' och 'kollektiva nyttigheter'. Externa effekter "kan sägas uppstå i de fall produktion eller konsumtion av en nytta påverkar andra individers möjligheter att producera eller konsumera *utan* att någon ersättning föreligger." Denna påverkan kan vara antingen positiv eller negativ. Med kollektiva nyttigheter (eller onyttigheter) avses, så vitt jag förstår, sådana externa effekter som påverkar alla lika mycket, som t.ex. den 'biologiska mångfaldens' vara eller icke-vara. Om detta avspeglar vad man försöker korrigera, så utgör styrmedlen exempel på hur denna korrigering kan gå till. Styrmedlen kan sorteras under: a) Administrativa styrmedel, b) Ekonomiska styrmedel, c) Rådgivning och information, samt d) Frivilliga åtgärder. Lagar av olika slag utgör det främsta administrativa styrmedlet. De ekonomiska styrmedlen kan vara antingen av karaktären "morot" (som t.ex. bidrag) eller "piska" (som t.ex. skatter och avgifter). Rådgivningen, som knappast behöver en

<sup>46</sup> Se t.ex. Gröndahl (1988) och Arendt (1958), s. 102.

<sup>47</sup> Se vidare t.ex. Squires (2002) och Mäntysalo (2000), kap. 5.3.3.

närmare förklaring, kan enligt författaren ibland kombineras med tvingande regler, vilket kan ses som en kombination av två styrmedel. Som exempel på "frivilliga åtgärder" nämns slutligen miljömärkning av olika slag (Bostedt 2003, s. 110-112).

Jag skulle vilja komplettera det ovanstående resonemanget genom att välja en delvis annan indelningsgrund. Denna baseras framförallt på min diskussion omkring dialog och allmänna respektive enskilda intressen, men även på olika typer av miljöproblem. Administrativa och ekonomiska styrmedel berör främst allmänna intressen, dvs. kollektiva nyttigheter och onyttigheter. Även om bidrag och skatter riktar sig mot individer och drabbar olika individer på olika sätt, så är det fråga om generella regler ämnade för att åtgärda problem av gemensamhets-/allmänhetskaraktär. Med rådgivning och frivilliga åtgärder förhåller det sig på i princip samma sätt. Det enskilda intresset är över lag relativt styvmoderligt behandlat och de externa effekter som inte är av kollektiv karaktär blir sällan föremål för någon egentlig styrmedelsdiskussion. Styrmedelspolitikens syfte är helt enkelt att hantera det allmänna intresset. Det enskilda intresset utgörs av den eventuella handlingsfrihet som återstår när det allmänna har sagt sitt.

En lämpligare indelningsgrund ur ett problemperspektiv vore att sortera det allmänna intresset under antingen kollektiva nyttigheter eller kollektiva onyttigheter, för vilka en styrmedelsmix enligt ovan skulle kunna diskuteras. Däremot får det enskilda intresset sorteras för sig självt så länge. Jag skulle också vilja ändra indelningsgrunden för de administrativa och ekonomiska styrmedlen till 'tvingande' respektive 'icke-tvingande', eller åtminstone inte *direkt* tvingande åtgärder. Därmed kommer skatter och avgifter att sortera under samma kategori som lagarna, medan morötter aldrig, per definition, kan vara direkt tvingande, även om dess grad av frivillighet kan ifrågasättas. När jag fortsättningsvis diskuterar jordbrukspolitiska styrmedel i termer av lagar och ekonomiska styrmedel underförstås att skatter och avgifter är en subkategori till lagarna, medan jag med ekonomiska styrmedel främst åsyftar morötter av olika slag.

Men var tog i så fall det enskilda (jordbrukar)intresset vägen? Har jordbrukarnas enskilda initiativförmåga successivt motarbetats i syfte att nå en för hela samhället mer förutsägbar och stabil utveckling? Kanske är det av denna anledning som man idag nästan inte ens reflekterar över jordbrukarnas faktiska eller möjliga autonomi i officiella jordbrukspolitiska dokument, samtidigt som forskningsinitiativ i den här riktningen (underifrånperspektivet) framstår som nästan 'radikala'. Tveklöst går det att konstatera att jordbrukarnas frihet i realiteten oftast bara innebär en frihet i att välja vilka prefabricerade jordbrukspolitiska program man vill ansluta sig till. Det kan påminna om att låta den som ska straffas själv få välja sin piska, eller om att det bara är åsnor som låter sig luras av morotstricket.

Jag har till att börja med vänt mig till Garrett Hardin och hans artikel *The tragedy of the commons* (Hardin 1972 (1968)), för att komma vidare i denna diskussion. I denna artikel beskriver Hardin problem som vi knappast kommer att kunna hantera på en lokal beslutsnivå eller på frivillig väg, eller ens genom ytterligare teknisk utveckling. När problem av den här karaktären blir uppenbara brukar man också vara relativt överens om att det faktiskt krävs legislati-



va åtgärder. Det svåra är att förstå *vilka* miljöproblem som är av denna karaktär och att använda sig av de administrativa styrmedlen på ett effektivt och demokratiskt acceptabelt sätt. Andemeningen i det som Hardin kallar för 'allmänningens tragedi' motsvarar relativt väl vad man lägger i ett begrepp som 'kollektiva onyttigheter'

För en vidare diskussion omkring termen "kollektiva nyttigheter", har jag vänt mig till en text av Knut Per Hasund med titeln *Generell och värdedifferentierad arealersättning* (Hasund 1992a). Ekonomiska styrmedel är, enligt Hasund, ett lämpligt verktyg att ta till då man t.ex. från samhällets sida vill uppmuntra jordbrukare att fortsätta med en för det gemensamma intresset önskvärd syssla även efter det att sysslan i fråga inte längre ingår i jordbrukarens dagliga verksamhet. Jag håller i princip med om detta, men kommer också att visa på några andra sidor av saken.

Den svåraste frågan är den om det enskilda (jordbrukar)intresset och dess eventuella 'bortrationalisering' i den moderna jordbrukspolitiken. Jag återknyter framförallt till denna frågeställning i kapitel 6. I detta avsnitt introducerar jag bara några centrala frågeställningar i ämnet genom att referera till ett par texter av Göran Rosenberg och Demokratiutredningen (Rosenberg 1993; SOU 2000).

#### *Allmänna intressen 1: Kollektiva onyttigheter*

I Garrett Hardins artikel *The tragedy of the commons*, som kom ut redan 1968, behandlas problem av karaktären "no technical solution problems" (Hardin 1972 (1968)). Hardin tar sin främsta utgångspunkt i den dåvarande ohämmade befolkningstillväxten. En del uppgifter och resonemang är definitivt inte dagsaktuella, men Hardin belyser några mycket centrala och allmängiltiga aspekter av miljöproblematiken sett i relation till avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen. Dessa tycker jag kan vara väl värda att rekapitulera. Hardin illustrerar t.ex. det tragiska i hur vi hushåller med våra gemensamma naturresurser på följande vis:

Tänk er en betesmark som brukas som allmänning. Antag också att varje brukare försöker hålla så många kreatur på denna mark som möjligt, eftersom han helst vill bygga upp ett litet överskott att ha i reserv till sämre tider. Under långa perioder behöver det här inte alls innebära några problem ur '(natur)ekologisk synvinkel', eftersom krig, tjuvskytte, stöld och sjukdomar kommer att hålla antalet brukare och djur väl under betesmarkens bärkraft. Det är först i och med upprättandet av mer stabila sociala system som gränserna för markernas bärkraft riskerar att överskridas. Man kan tyvärr inte heller räkna med att brukarna besinnar sig i sin expansionslusta ens om det blir uppenbart för de flesta att man nått ett optimum för vad markerna klarar, om inte via någon form av kontrakt, men då har man redan lämnat 'allmänningen' i den här meningen bakom sig. I brukarnas kalkylerande av hur de ska ställa sig i ett sådant läge finns det en tydlig plussida och en mer diffus minussida. Plussidan ligger i vinsten av att t.ex. kunna sälja ännu ett djur, dvs. en positiv faktor om nästan +1. Minussidan kännetecknas av att marken kommer att överbetas mer och mer för varje extra djur, vilket leder till en gemensam minuspost för alla brukare, dvs. även för de brukare som själva väljer att avstå från att tillföra

djur. För varje enskild brukare utgör minusposten emellertid bara en bråkdel av -1, vilket han måste väga mot den positiva faktorn (+1) av att tillföra ett djur. Han riskerar annars att bara få ta del av den gemensamma förlusten, men inte vinsten, om han väljer att avstå medan grannarna väljer att tillföra djur. Däri ligger allmänningens tragedi. De enskilda individerna är fastlåsta i ett system som verkar i riktning mot gränslös tillväxt i en begränsad värld. I ett samhälle där man tror på fria allmänningar, men där individerna ser till sitt eget bästa, kommer utvecklingen oundvikligen att leda mot allas undergång<sup>48</sup> (Hardin 1972 (1968), s. 254).

För Skånes del nåddes en med detta exempel jämförbar gräns under slutet av 1700-talet. Delar av Skåne fann sig då indraget i något som har kallats för en "ekologisk kris", eftersom man på flera ställen hade fått en form av öken-spridning till följd av överutnyttjade jordbruksmarker (Emanuelsson *et al.* 2002, s. 132). Den rådande markbristen, som under 1800-talets snabba folkökning bland annat resulterade i emigration till Amerika, gjorde inte saken bättre (Germundsson & Schlyter 1999, s. 154). Genom en kombination av legislativa åtgärder<sup>49</sup> och en intensiv teknikutveckling kunde det hela lösas relativt väl. "Teknisk utveckling" innebar dock ofta bara att man flyttade problemen framför sig i tiden. Bevisligen resulterade den agrara utvecklingen i att vi idag kan föda betydligt fler människor på samma yta som på 1800-talet, men till stor del beror det på att andra former av allmänningar har tagits i anspråk. Genom utnyttjandet av fossila bränslen för att driva traktorer och andra jordbruksmaskiner riskerar den sista stora allmänningen – atmosfären – också att bli överutnyttjad (som dumpningsplats för koldioxid). Hardins kommentar angående "no technical solution problems" framstår alltså som relevanta även i det sammanhanget. Ett aktuellt exempel på en tragedi i Hardins mening är Östersjöfisket, vilket man knappast heller kommer att kunna lösa på annat sätt än genom internationella överenskommelser och lagstiftning. Ett problem som däremot tycks vara på väg att minska, men som var ett alarmerande hot vid den tid då Hardin skrev sin artikel, är befolkningstillväxten. På grund av att fler barn överlever barnåren behöver man inte sätta så stora 'kullar' till världen, men samtidigt tenderar konsumtionen per capita att ständigt öka.

Man löser inte (miljö)problem av ovanstående slag med hjälp av frivilliga åtgärder, lika lite som man försöker hindra bankrånare genom att hänvisa till hans ansvarskänslor. Om någon betar sig som om banken och dess tillgångar är en allmänning måste man helt enkelt ta till legislativa åtgärder. Det inverkar givetvis menligt på bankrånarens frihet, men innebär samtidigt en lättnad och ökad frihet för övriga medborgare: "When men mutually agreed to pass laws against robbing, mankind became more free, not less so." (Hardin 1972 (1968), s. 260-263). Med detta menar jag inte att man ska kalla jordbrukarna för brottslingar. De är i många fall bara offer för omständigheterna, dvs. sista ledet i en jordbrukspolitik som generellt sett är miljödestruktiv. Det viktiga är att vi erkänner existensen av miljöproblem med ovanstående karaktär. Dessa

---

<sup>48</sup> Man kan uppnå ett sådant tillstånd även under andra förhållanden, t.ex. då man har en kraftig befolkningstillväxt under perioder med svag teknisk/ekonomisk utveckling, då svält, inte *homo oeconomicus*, framtvingar ett ohållbart markutnyttjande.

<sup>49</sup> Se t.ex. Skärbäck (1997), s. 13.

kan man inte åtgärda effektivt på frivillig basis och/eller på en lokal beslutsnivå. Sådana problem kräver helt enkelt lagstiftning på regional, nationell eller överstatlig nivå. För den enes bästa måste ibland den andres intressen (t.ex. jordbrukarens) underordnas den samhälleliga lagstiftningen. En central fråga i miljöstödspolitiskt sammanhang är om man utnyttjat lagstiftningens (samt skatternas och avgifternas) möjligheter på ett relevant sätt i förhållande till miljöproblemens karaktär och möjligheterna för effektiv administration, uppföljning och kontroll.

### *Allmänna intressen 2: Kollektiva nyttigheter*

De ekonomiska styrmedlen utgör alltså den huvudsakliga metod man valt för att försöka komma till rätta med jordbrukets miljöproblem, vilket gör att jag får många tillfällen att återkomma till ämnet i fråga. I det här avsnittet kommer jag bara kortfattat att beröra några centrala aspekter av den generella problematiken kring hur man kan belöna de jordbrukare som bidrar med så kallade kollektiva nyttigheter som sidoprodukt till den centrala livsmedelsproduktionen.

Knut Per Hasund, vid Institutionen för Ekonomi, SLU Ultuna, hänvisar till 1990 års jordbrukspolitiska beslut när han diskuterar styrmedel och kollektiva nyttigheter i samband med rapporten *Generell och värdedifferentierad arealsättning, förslag till ersättningssystem för jordbruksmarkens kollektiva nyttigheter* (Hasund 1992a, s. 21). Han påpekar i denna skrift att det, enligt 1990 års beslut, i första hand är 'marknaden' som ska styra jordbrukets produktion och att staten endast bör gå in med politiska åtgärder i de fall då marknaden fallerar i sin uppgift, som t.ex. när det gäller kollektiva nyttigheter. De kollektiva nyttigheterna beskriver han på följande vis:

"Kollektiva nyttigheter kännetecknas av icke-rivalitet och icke-utestängbarhet. Att en person uppskattar ett rikt växt- och djurliv rivaliserar inte med andras "konsumtion" av samma värden. Det går heller inte att sätta upp ett plank runt kulturlandskapet och ta entréavgifter från konsumenterna av landskapets serviceflöden. Det medför att ingen vill betala privat, eftersom sambandet mellan egen betalning och egen konsumtion är så svagt. Var och en tjänar på att vara en fripassagerare som hoppas att andra betalar. Det s.k. fripassagerarproblemet leder till suboptimal produktion av kollektiva nyttigheter, dvs. lägre produktion och konsumtion än vad som efterfrågas med hänsyn till värderingar, betalningsförmåga, tillgänglig teknik och resurstillgång. Det landskap som finns har uppstått som en biprodukt av livsmedelsproduktionen." (Hasund 1992a, s. 22).

Hasund är givetvis inne på ett viktigt spår här och jag tror att Hasund har rätt i att vi i måste låta de kollektiva nyttigheterna finansieras med hjälp av skatte-medel. Jag ser trots det några generella svårigheter med ett sådant system. Den fria marknaden är till att börja med inte särskilt fri, särskilt inte inom jordbrukssektorn. Även t.ex. livsmedelsproduktion och förädlingsindustri subventioneras på olika sätt. Det kan t.ex. handla om att ha högre tullavgifter för import av förädlade varor än för råvaror, för att ge den mer lönsamma förädlingsindustrin konkurrensfördelar gentemot andra länder. De styrmedel som kan relateras till de kollektiva nyttigheterna är bara en del av denna generella ekonomiska styrning, vilket gör att man kan ifrågasätta den övergripande effektiviteten i det nuvarande systemet. Frågan är om vi kanske bara betalar för

att motverka något som vi betalar ännu mer för att låta fortgå, dvs. om miljöstödspolitiken bara hjälpligt bromsar den högintensiva europeiska jordbruksnäringen som vi samtidigt finansierar med en mycket större del av samma kassa. I så fall är en separat miljöstödspolitik bara det näst bästa alternativet. Ett bättre alternativ vore kanske en mer radikalt reformerad jordbrukspolitik överhuvudtaget, eller att verkligen försöka leva upp till sådana EU-stadgade principer som att den som förorenar/förstör natur/naturvärden också är den som måste stå för kostnaden (Polluter-pays-principle, PPP)<sup>50</sup>. Till detta återkommer jag bland annat under beskrivningen av den jordbrukspolitiska utvecklingen.

Ett annat problem med Hasunds resonemang är det så kallade fripassagerarproblemet (enl. citat ovan). Om ”fripassagerarproblemet leder till suboptimal produktion av kollektiva nyttigheter”, så kan knappast ”var och en tjäna på att vara en fripassagerare som hoppas att andra betalar”. Ur det perspektivet påminner fripassagerarproblematiken mycket om allmänningens tragedi. Att betala privat eller via skattsedeln är heller inget som tydliggör skillnaderna mellan de båda formerna av allmänna intressen. Jag tror snarare att skillnaderna ligger i om man vill stoppa onyttiga företeelser eller uppmuntra nyttiga företeelser. Det handlar således inte om skillnader mellan olika typer av objekt. Vi kan inte sortera föroreningsproblematiken under rubriken kollektiva nyttigheter eller kulturmiljöproblematiken under kollektiva nyttigheter, eftersom försöken att förhindra vissa brott i det ena fallet är snarlikt försöken att förhindra brott i det andra fallet. Därför skulle man också kunna påstå att det mesta av dagens miljöstödspolitik egentligen handlar om hur man agerar då betingelserna för kollektiva nyttigheter (allmänningens tragedi) föreligger. Jag tror däremot att termerna som sådana är användbara för att diskutera olika typer av miljöproblem, nämligen de onyttiga och nyttiga företeelser som jag just nämnde. Att förhindra borttagande eller misskötsel av stenmurar eller att uppmuntra lokala natur- och kulturmiljöåtgärder (som delvis kanske inkluderar sådana element som stenmurar) är t.ex. problem som kräver helt olika typer av lösningar. Med utgångspunkt i Hasunds resonemang blir resultatet att man försöker applicera just den typen av generella ’förhindrande’ miljöstödsprogram som nu föreligger. Dessa blir givetvis mycket trubbiga instrument att använda sig av i förbättringssyfte. Jag kommer att visa exempel på detta längre

---

<sup>50</sup> ”... much CSPs [countryside stewardship policies] remunerate farmers for traditional practises which would be normal under non-distorted market situations or under more severe environmental standards. A strong interpretation of the Polluter-pays-principle (PPP) would preclude such compensations. However as long as both input and output market prices are distorted and positive and negative externalities are not fully reflected by the prices of the commodities produced, CSPs may be regarded as a second best solution. // Therefore CSPs cannot be judged in a vacuum but must be assessed within an existing policy environment. Many of them can be regarded as kind of transitory instruments necessary to protect or enhance environmental values at risk because of existing price distortions in the market. However even if price distortions were to be removed, certain forms of CSPs may still be justified to counteract remaining external effects and improve the allocation of resources. (Huylenbroeck & Whitby 1999, s. 180-181).

fram i avhandlingen. Med utgångspunkt i den skillnad som jag åsyftar – mellan att förhindra onyttiga företeelser och uppmuntra nyttiga företeelser – tycker jag att det blir mer naturligt att se det som att man i det första fallet har att göra med problem som *inte kan hanteras effektivt på en lokal beslutsnivå eller på frivillig väg*, medan man i det andra fallet har att göra med problem som *knappast går att hantera särskilt effektivt på något annat än en lokal nivå och på frivillig väg*. I detta fall leder frågeställningen i sig självt till att man ser behov av helt andra lösningar än generella och värdedifferentierade stödprogram.

#### *Enskilda (jordbrukar)intressen: att uppmuntra istället för att förhindra*

Jordbrukspolitiken håller alltså på att utvecklas till ett val mellan lagstiftning och ekonomiska styrmedel. Lokala beslutsnivåer negligeras eller behandlas styvmoderligt, vilket i praktiken innebär att dialogen förskjuts från 'sam-tal' till 'över-talning'. Detta måste noga beaktas då vi diskuterar planerarens roll i den dialog som handlar om att göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Politiker har blivit yrkespolitiker, och jordbrukspolitiken kännetecknas av stark politisk styrning med hjälp av framförallt ekonomiska styrmedel. Frågan är om demokratin håller på att bli mer av reglering än av planering och om jordbrukslandskapets experter fungerar som socialingenjörer som vill lägga livet till rätta för jordbrukarna snarare än att låta dem ta sin del av ansvaret.

Tolkningen av begrepp som 'frihet' är kanske också avgörande för hur vi i miljöstödspolitiska sammanhang överhuvudtaget ser på möjligheterna av att designa miljöstödsprogram. Ekonomer ser miljöprogrammen som fria och rättvisa eftersom alla jordbrukare/markägare får ansöka om stöd på samma villkor och ingen tvingas att vara med. Andra undrar varför rättvisefrågan måste kopplas till just ansökningsförfarandet när det ändå handlar om att tillvarata allmänhetens intressen, dvs. även de intressen som representeras av de mer än 95% av den svenska befolkningen som inte äger någon jordbruksmark. Frihet att välja vara men utan frihet att påverka varuutbudet är hur som helst en begränsad frihet. I Göran Rosenbergs *Medborgaren som försvann, om politikens kris och möjligheter*, finner man följande resonemang:

"Demokratisk politisk makt förutsätter såväl självstyre som suveränitet. I frågor som ett demokratiskt samhälle saknar förmåga att påverka, hur unisont det än stampar och skriker, har suveräniteten gått förlorad. Saknas suveräniteten finns ingen politisk makt, bara avmakt. På samma sätt kan en individ vara formellt fri och obunden utan att därför vara autonom. Autonomi förutsätter förmåga och resurser att omsätta individuell frihet i självständig handling. Politikens (och medborgarskapets) nederlag i vår tid ligger i den tilltagande missanpassningen mellan demokrati och suveränitet, mellan frihet och autonomi. Vi bestämmer över fel saker, på fel nivåer, på fel sätt. // Politikens möjliga renässans ligger // i att vi lär oss vad som är möjligt var. Insikten att somligt bara är möjligt i Bryssel eller i New York borde kunna paras med insikten att somligt bara är möjligt i Österbymo eller Sundbyberg. Och att somligt faktiskt bara blir möjligt om vi själva, som enskilda medborgare, gör någonting åt det." (Rosenberg 1993, s. 57-59).

Eller som det står i demokratiutredningen:

"Man kan aldrig befria människan från hennes självansvar. Varje människa måste känna ansvar för fler än sig själv. I princip måste därför varje tecken på att medborgarna själva vill ta ansvar hälsas positivt. Varje tecken på att den offentliga

makten önskar kontrollera det civila samhället måste bedömas kritiskt.” (SOU 2000, s. 20).

Eftersom vi menar olika saker med samma ord, så kan vi också tolka en given situation på helt olika sätt. Jordbrukare reagerar t.ex. ofta på ett ’ekonomiskt rationellt’ sätt inför miljöstödsprogrammen, men vad innebär det? Ekonomer verkar se brukarnas anslutning till olika miljöstödsprogram som ett initialt meningsskapande skede, varvid brukarna lär sig nya sätt att tänka kring miljö och landskap. Därmed antar ekonomerna kanske också att miljöstödspolitiken på sikt kommer att leda till mer ansvarsfulla brukare, även om stöden skulle utebli. Enligt min mening övertolkas dock signalerna om att man erhållit en ’attitydförändring’. Det ligger lite av Pavlovs hundar över resonemangen. Johan Asplund har dessutom visat att *homo oeconomicus* är ett cirkelargument, som egentligen inte förklarar någonting:

”Gång på gång, när *homo oeconomicus* åberopas som förklaringsgrund, sker följande. Om det har visat sig att folk är benägna att hellre göra A än B så konkluderar man att A är det mer lönsamma alternativet. Om det istället visar sig att folk hellre gör B (eller icke-A) än A så konkluderar man att B (eller icke-A) är det mer lönsamma alternativet.” (Asplund 1991, s. 131).

En alternativ tolkning är att jordbrukarna inte finner någon djupare mening med miljöstöden och därför låter själva uttrycket (pengarna) bli hela meningen<sup>51</sup>. I så fall kan situationen förvärras för varje år som jordbrukarna lär sig ta betalt för sitt samhällsansvar. Jag anser att det andra alternativet är det riktiga, och kommer att argumentera för denna tolkningsversion senare i avhandlingen.

## Sammanfattning

”It is enlightening inputs to a common deliberative process we need, not promises of ’scientific management’ based on ’operational concepts’.” (Arler 2000, s. 301).

Genom den här avhandlingen avser jag att genomföra ett retoriskt/dialektiskt resonemang omkring den agrara miljöstödspolitiken. Det innefattar diskussioner omkring den historiska utvecklingen av jordbrukspolitiken (*genus judiciale*), framtida nödvändiga/önskvärda förändringar av politiken (*genus deliberativum*), samt hur vi på ett bättre sätt än idag skulle kunna omsätta målsättningarna om en långsiktigt hållbar utveckling i konkret handling (*genus demonstrativum*). Jag är inte ute efter en kvantitativ analys av miljöstödspolitikens effekter och konsekvenser, liksom jag inte eftersträvar en kartläggning av samtliga mekanismer i planerings- och beslutsprocessen. Därför har jag också valt exemplet framför induktionen som metodologisk referens.

En kombination av Primdahls och Skages modeller har påverkat den här avhandlingens struktur, medan Skages principmodell för den jordbrukspolitiska dialogen ligger till grund för merparten av mina frågeställningar. Jag kommer i fortsättningen att betrakta miljöstödspolitiken främst ur perspektiv av

---

<sup>51</sup> Se diskussionen omkring ’esteticism’ i kap. 6.

hur väl man behandlar sambanden mellan mål, medel och miljöproblemens karaktär, samt hur väl man lyckas tillgodose såväl generella som specifikt uttalade allmänna och enskilda intressen.

Olika huvudavsnitt i avhandlingen behandlas relativt fristående från varandra, eftersom jag inte vill att teorin ska låsa empirin i allt för hög grad. Det är viktigt att skilja mellan teoretiska modeller som verktyg för ökad förståelse och teoretiska modeller som 'modeller' för förståelsen, dvs. teorin får inte bli till en prokrustesbädd för slutsatserna<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Nietzsche proclaims the will to power, Freud signalizes the sexual instinct, Marx enthrones the economic instinct. Each theory becomes a Procrustean bed on which the empirical facts are stretched to fit a preconceived pattern. Owing to this development our modern theory of man lost its intellectual center. We acquired instead a complete anarchy of thought." (Cassirer 1944, s. 21).

### 3. Jordbrukspolitisk bakgrundsbeskrivning

Att försöka sätta sig in i den europeiska jordbruks- och miljöstödspolitikens framväxt innebär att ge sig in i en mycket komplex härva av politiska beslut och förordningar. Sverige har till att börja med sin egen jordbrukspolitiska historia, som från och med 1995 sammansmälter med EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP), vilken har sin egen historia sedan åtminstone 1957 att luta sig emot, som i sin tur bygger på de olika medlemsländernas historia<sup>53</sup>, och så vidare. Det här har det redan skrivits många och långa böcker om. Jag ska därför inte plåga läsaren med en allt för detaljerad beskrivning av t.ex. unionens alla beslutsnivåer, parlamentets uppbyggnad, eller t.ex. den svenska jordbruksrelaterade förvaltningens olika ansvarsområden. En översiktlig vägledning genom jordbrukspolitikens historiska utveckling är däremot nödvändig för att förstå bakgrunden till det planeringsdrama som utgör huvudtemat för min avhandling.

Det faktum att allmänhetens och experternas natur- och kultur(önske)mål gällande landsbygden har satts att verkställas av de ca 2% av landets invånare som fortfarande är jordbrukare, och som förmodligen snart blir betydligt färre, manar onekligen också till viss eftertanke. Finns det några som helst rimliga chanser att ro iland med alla dessa målsättningar? Vilka riktlinjer och möjligheter har olika myndigheter ställt till förfogande, och är de föreslagna konkreta åtgärderna verkligen de mest relevanta metoderna att använda sig av i sammanhanget? För att kunna besvara sådana frågor måste man till att börja med redovisa vissa fakta i målet. Detta kapitel innehåller en kort beskrivning av hur den svenska jordbrukspolitiken och CAP har utvecklats och hur miljöfrågorna så småningom har kommit att smygas in i både EU-politiken och CAP. Materialet bygger på en enkel och översiktlig litteraturstudie, som jag inte på något vis vill hävda fullständigheten av.

Med hänvisning till Primdahls ”planning and regulation system” (kap. 2), vill jag också påstå att den följande berättelsen i mycket större utsträckning handlar om reglering än om planering. Jag hade behövt fokusera enskilda EU-politiker och deras bakgrund, föreliggande miljö- och forskningsrapporter när besluten togs, etc., för att själva planeringsfasen skulle bli ordentligt belyst. Inledningsvis begränsar jag mig emellertid till händelsernas utsida, dvs. hur det byråkratiska regelverk som nu föreligger har vuxit fram. Nya beslut fattas hela tiden mot erfarenheter av de senast valda styrmedlen, som leder till nya beslut och så vidare. På så vis får man en kontinuerlig och stegvis föränderlig process där man i alldeles för liten utsträckning tar itu med själva grundproblematiken. Det skulle ju kunna vara så att de senaste tio reformerna varit relativt onödiga, och att man därför behöver ta ett betydligt mer samlat grepp om problematiken än tidigare istället för att krypa allt längre ut på den gren man redan sitter

---

<sup>53</sup> ”As for the 'how' of agricultural support in the EEC // the policy did not emerge from the Treaty of Rome, but had clear antecedents in the preceding national policies. The core instruments of high support prices, levies on imports, intervention buying and export refunds were instruments that most Member States already had in place.” (Ackrill 2000, s. 42).



på. Det jag försöker komma fram till är därför 'summan av kardemumman', dvs. hur och varför miljöstödspolitiken ser ut som den gör idag, inte bara för att förstå de för stunden givna begränsningarna utan för att diskutera hur det givna handlingsutrymmet skulle kunna förändras på lite längre sikt. Men det är som sagt en mycket komplex historia, som inte går att beskriva med någon enkel formel ( $A \rightarrow B$ ).

## Den svenska jordbrukspolitikens historia

Huvuddragen i den svenska livsmedels- och jordbrukspolitik, fram till slutet av 1980-talet, hade sitt ursprung i en världsekonomisk kris från slutet av 1920-talet. Under 1930-talet beslöt man om prisregleringar på jordbruksprodukter för att skydda den svenska jordbruksnäringen, vilket man också gjorde i de flesta andra västeuropeiska länder. De regleringar man införde var från början tänkta att bli tillfälliga, för att dämpa effekterna av den dåvarande ekonomiska depressionen, men regleringspolitiken kom att bli ett bestående inslag i den svenska och europeiska jordbrukspolitiska utvecklingen. År 1947 angavs att de tre viktigaste målsättningarna med den svenska jordbrukspolitik var inkomstmålet, produktionsmålet och effektivitetsmålet<sup>54</sup>. Den inbördes rangordningen mellan de tre målen har växlat under åren. I 1947 års riksdagsbeslut hade inkomstmålet högst prioritet. I 1967 års beslut fick effektivitetsmålet en mer framträdande plats, medan man 1977 återigen lyfte fram inkomstmålet som det viktigaste. Gösta Regnell, XXX vid Länsstyrelsen i Skåne, har sammanfattat prioriteringsförändringarna i de nordiska ländernas jordbrukspolitik under de senaste årtiondena enligt nedanstående figur:

---

<sup>54</sup> *Inkomstmålet* betydde att jordbrukarna skulle garanteras en viss inkomstnivå. 1947 angavs att denna nivå skulle vara "skälig". 1967 hette det att "sysselsätta inom jordbruket skulle kunna nå en ekonomisk standard likvärdig med den som erbjöds inom andra näringar". 1977 kallade man det för "en med andra jämförbara grupper likvärdig ekonomisk och social standard". *Produktionsmålet* berörde den svenska jordbruksproduktionens storlek, motiverades av beredskapsskäl, och hade en hög grad av självförsörjning som yttersta mål. I 1967 och 1977 års beslut tog man också hänsyn till bl.a. den internationella livsmedelssituationen, samhällsekonomiska synpunkter och regionalpolitiska överväganden. *Effektivitetsmålet* handlade om att genom statliga insatser stimulera en ytterligare rationalisering av jordbruket. Man ville på så sätt öka jordbrukarnas inkomster samtidigt som konsumenternas kostnader skulle minska och hoppades därigenom minska de samhällsekonomiska kostnaderna för jordbruksproduktionen. Se bl.a. SOU (1996), s. 79-80, och Riksdagen (1990), s. 27-28.

**Some agricultural policy goals and their estimated  
relative importance in the Nordic countries during the last decades**

	Goal influence on politics in					
	Fi	Sw	No	De	Ice	Fae
<b>Defence – independence</b>	2C	2C	1C	3B	3B	3B
<b>Defence – habitation in border districts</b>	2C	2C	1C	3B	3B	3B
<b>National economics (production value)</b>	2C	2C	3A	1B	3B	3B
<b>Regional policy – employment in areas threatened by depopulation</b>	2A	2A	1C	2B	1B	2A
<b>Tourism - national economic aspects</b>	2A	2A	1B	2A	1B	1B
<b>Recreation – social aspects</b>	3A	3A	1B	2A	3B	3B
<b>Biota – conservation, recreation, tourism</b>	2A	2A	2B	2A	3B	3B
<b>Culture – heritage, recreation, tourism</b>	2A	2A	1B	2A	1B	1B
<b>Importance: 1 - high; 2 - medium; 3 - low</b>						
<b>Tendency: A - increasing; B - neutral; C - decreasing</b>						

Figur 6. Jordbrukspolitiska mål för de nordiska länderna (Gösta Regnell 2002)

Priser reglerades främst genom gränsskydd och intern marknadsreglering, dvs. offentliga ingrepp i den fria prisbildningen. Det innebar att livsmedelsproduktionen avskärmades inte bara från konkurrens från andra länder, utan också från variationer i efterfrågan hos de svenska konsumenterna. Jordbruket i norra Sverige kompensades för de sämre produktionsbetingelserna, samtidigt som fortsatt strukturrationalisering möjliggjordes genom jordförvärvslagstiftningen och direkta statliga stöd i form av lånegaranti och statsbidrag (SOU 1996, s. 80-81; Riksdagen 1990, s. 28-29).

Under 1985 fastställde den svenska Riksdagen riktlinjer för en "samlad livsmedelspolitik", med huvudmålet att trygga landets livsmedelsförsörjning i fredstid såväl som under krig eller andra kriser. Beslutet innehöll konsument-, inkomst- och regionala mål, samt ett nytt miljö- och resursmål enligt vilket jordbruket och livsmedelsproduktionen skulle ta hänsyn till kravet på en god miljö och till behovet av en långsiktig hushållning med våra naturresurser (SOU 1996, s. 80). Bakom detta låg givetvis insikter om att det moderna jordbruket påverkade naturmiljön på ett negativt sätt genom utsläpp av näringsämnen och gifter, men också en växande förståelse för att man hade fått ett landskap med höga natur- och kulturvärden 'på köpet' i och med det äldre och mer småskaliga jordbruket. I det moderna jordbruket kunde man inte längre räkna med sådana värdefulla sidoprodukter till den vanliga produktionen (Carlsen & Hasund 2000, s. 52). Ville man bevara dessa landskap, så var man alltså tvungen att betala extra för det. 1986 skapades därför NOLA, det första större nationella programmet för "naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet". 50.000 ha betes- och slättermark ingick i det 5-åriga stödet för våra "mest värdefulla naturliga betes- och slättermarker" (som inte redan omfattades av naturreservatsbestämmelser). Avsikten var att ge jordbrukarna finansiella möjligheter att bevara viktiga biotoper som annars skulle kunna hotas av t.ex. igen-

växning eller gödsling (Jordbruksdepartementet 2000, s. 35). För första gången hade vi därmed två parallella och i princip *motverkande* former av jordbruksintervention – ett omfattande paket för fortsatt rationalisering och ett mindre paket för att motverka några av de oönskade miljökonsekvenserna av det första paketet. Ett sådant förhållande var givetvis ohållbart i längden.

Redan i och med 1990 års livsmedelspolitiska beslut inleddes därför en mer genomgripande avreglering av den svenska jordbrukspolitiken. Målet var att successivt minska olika former av marknadsregleringar medan miljöarbetet skulle intensifieras. I beslutet angavs även att livsmedelsindustrin skulle underkastas villkor som var jämförbara med andra näringsgrenar. Producenterna skulle därigenom endast ersättas för efterfrågade varor och tjänster. Beslutet innebar att 1967 års lag om prisreglering upphävdes och att försörjningsmål och miljömål skulle angripas genom 'riktade' åtgärder, dvs. arealbaserade stödformer, vilket också minskade jordbrukarnas beroende av produktionsvolym och specifika miljöprogram. Gränsskyddet behölls dock i avvaktan på resultaten av de kommande GATT-förhandlingarna, eftersom man ville undvika en ensidig neddragning av gränsskyddet (SOU 1996, s. 81-82). I praktiken hände det därför inte så mycket förrän Sverige gick med i EU (1995), då vi fick ta del av ett ännu mer komplext system av marknadsregleringar än före avregleringsförsöket.

En viktig skillnad mellan 1990 års livsmedelspolitiska beslut och föregående svenska jordbrukspolitik var alltså att man satsade mer resurser inom miljöområdet. Miljömålet var att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning. NOLA kompletterades med ett liknande program för "landskapsvård i odlingsbygd" (LOLA). Syftet med det senare var att bevara värdefulla jordbrukslandskap i sin helhet där natur- och kulturmiljövärden hade tydliga samband med den agrara produktionen, dvs. en något bredare målsättning än för NOLA, som främst inriktades mot att skydda rödlistade djur- och växtarter. Cirka 375.000 ha jordbruksmark, varav knappt hälften betesmark, ingick i det nya LOLA-programmet:

"Riktlinjerna för dessa medel [för landskapsvård] var att de skulle användas till att teckna civilrättsliga skötselavtal mellan staten (genom länsstyrelserna) och brukarna. Skötsel av natur- och kulturmiljövärdena skulle handlas upp på ett kvalitativt sätt, där kostnader för skötseln vägdes mot den nytta åtgärden skulle medföra. Styrning av medel skulle ske till områden som hade de högsta bevarandevärdena, vilka kom till uttryck i länsstyrelsernas bevarandeplaner för odlingslandskapet. Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket upprättade allmänna råd för länsstyrelsernas arbete med bevarandeplanerna. Inga fasta ersättningsbelopp lades fast, utan kostnaden för skötsel tilläts variera beroende på bevarandevärdet och det enskilda företagets situation m.m." (SOU 1996, s. 82).

1992 uppgick kostnaderna för olika natur- och kulturmiljövårdande åtgärder i odlingslandskapet till ca 330 Mkr om året, varav ca 10 Mkr avsattes för vård av agrara naturreservat, 40 Mkr till NOLA-programmet, 28 Mkr för programmet "vård av fornlämningar och kulturlandskap" (KOLA) samt 250 Mkr till LOLA-programmet (Hasund 1992a, s. 59). NOLA, LOLA och KOLA har delvis transformerats till EU-programmen för betesmark, slätterängar, samt värdefulla natur- och kulturmiljöer (Jordbruksdepartementet 2000, s. 35).

Den generella avregleringen innebar dock att många jordbrukare i marginella jordbruksområden, dvs. de natur- och kulturmiljömässigt mest intressanta bygderna, ändå skulle tvingas slå igen eller plantera granskog på sin åker. Miljöstöden var inte tillräckliga för att kunna bevara alla värdefulla natur- och kulturmiljöer. På olika håll skissade man därför redan på ett vidareutvecklat och mer omfattande miljöstödsprogram. Knut Per Hasund sammanfattade sina erfarenheter av de gångna årens diskussion i en rapport från år 1992 med titeln: "Generell och värdedifferentierad arealersättning – förslag till ersättningssystem för jordbruksmarkens kollektiva nyttigheter" (Hasund 1992a). Den stora skillnaden jämfört med tidigare miljöprogram var kanske upphandlingsformen (se föregående citat). Istället för individuella kontrakt ville Hasund införa generella stöd som skulle differentieras efter klassificerade natur- och kulturvärden. Bakom detta låg givetvis att systemet behövde vara så enkelt som möjligt att administrera<sup>55</sup>, särskilt med tanke på den förväntade ökningen av miljöprogrammen och att det skulle vara så miljöeffektivt som möjligt, men bland argumenten ingick även en 'rättviseaspekt': "Rättvisheten är högre än för individuella kontrakt, kostnadsbaserad ersättning och styrmedel som inte är generella eller värdedifferentierade." (Hasund 1992a, s. 4)<sup>56</sup>. En del av de ursprungliga idéerna kom, som vanligt, att förvanskas under tidens gång (SOU 1993 och 1994), men mycket av grandidéerna från Hasunds utredning kom ändå att sätta sina avtryck i de senare konkreta miljöstödsprogrammen. Det intrikata poängberäkningssystemet är, om jag har förstått saken rätt, Hasunds uppfinning<sup>57</sup>. Men i övrigt måste Hasund ha inspirerats av både 1990 års svenska jordbrukspolitiska beslut och de pågående europeiska 'MacSharry-förhandlingarna'. Därför övergår jag nu till att beskriva den parallella jordbrukspolitiska debatt som fördes inom ramen för CAP. Jag återkommer till de konkreta svenska miljöprogrammen senare i avhandlingen.

<sup>55</sup> Transaktionskostnaderna ligger emellertid alltid generellt sett högre för miljöstöden än för andra former av marknadsregleringsåtgärder. En (grov) beräkning av transaktionskostnaderna i EU totalt (för 2078/92) var att dessa låg mellan 20 och 40% av de totala kostnaderna, beroende av om man räknade med enbart Unionens kostnader eller inkluderade de nationella delfinansieringarna (Huylenbroeck & Whitby 1999, s. 178). För Sveriges del visade beräkningar att transaktionskostnaderna (också för 2078/92) låg mellan 8 och 14%, beroende på vilket specifikt program som avsågs (Eklund 1999, s. 10).

<sup>56</sup> Betänk dock att det rör sig om "kollektiva nyttigheter", vilket gör att åtminstone jag undrar varför rättviseaspekter bara diskuteras utifrån stödansökaren och inte utifrån hela det kollektiv som betalar för nyttigheten.

<sup>57</sup> Knut Per Hasund har även författat två utmärkta rapporter angående den svenska jordbrukspolitiken inverkan på jordbrukslandskapet fram till början av 1990-talet. Dessa kan rekommenderas för bl.a. en orientering kring olika generella politiska påverkansfaktorer, som i många fall fortfarande är aktuella (Hasund 1991; Hasund 1992b).

## Den europeiska jordbrukspolitikens historia

CAP:s tillkomsthistoria har, liksom EU:s i stort, slutet på det andra världskriget och dess konsekvenser som grundorsak. USA spelade en avgörande roll för uppbyggandet av en europeisk union. Man ville försöka undvika framtida konflikter liknande de som hade bidragit till det andra världskrigets utbrott och se till att Västeuropa skulle återhämta sig så snabbt som möjligt efter kriget, bland annat för att skapa en barriär mot östblocket och den befarade Sovjetiska expansionen. En politisk och ekonomisk union var det främsta målet. En gemensam jordbrukspolitik stod långt ifrån överst på listan över angelägna diskussionsämnen under de inledande förhandlingarna, men tack vare vissa initiala framgångar blev CAP så småningom en av de främsta drivkrafterna för utvecklingen av det övriga europeiska samarbetet (Fearne 1997, s. 11).

### Liten faktaruta om EU-termer:

**ECSC** (European Coal and Steel Community) var den ursprungliga europeiska 'gemenskapen' mellan 1951 (Parisfördraget) och 1957 (Romfördraget), omfattande Frankrike, Beneluxländerna, Tyskland och Italien (benämndes i Sverige ofta som "kol- och stålunionen").

**EEC** (European Economic Community) var det officiella namnet på den Europeiska Gemenskapen från Romfördraget 1957 fram till 1987 (även i Sverige kallat just "EEC"). I januari 1973 anslöt Storbritannien, Irland och Danmark. Mellan 1981 och 1986 anslöt även Grekland, Portugal och Spanien.

**EC** (European Community). 1987, då SEA (Single European Act) slutligen bekräftades (antogs egentligen redan 1985), döptes gemenskapen mellan de dåvarande 12 medlemsländerna om till EC, som var det gängse namnet fram till Maastrichtfördraget (1993) (kallades i Sverige "EG", dvs. "Europeiska Gemenskapen", vilket även EEC ibland har kallats för i Sverige).

**EU** (European Union). I samband med 1993 års Maastrichtfördrag fastslogs det nya övergripande EU, som fortfarande gäller (och som även i Sverige kallas för "europeiska unionen" (EU)). Unionen inkluderar sedan 1995 även Sverige, Österrike och Finland, dvs. totalt 15 länder.

De tidigare organisationsstrukturerna har inte upphört att gälla, utan inkorporerats under EU på olika sätt. EC är t.ex. fortfarande ett paraplybegrepp för de tre olika 'gemenskaperna' – ECSC, EEC och Euratom (European Atomic Energy Community, EU:s kärnenergiorganisation, upprättad 1958). Men EU är alltså "the single institutional framework", där EC ingår som en av unionens tre 'pelare' (pillars). Under EC-pelaren hanteras framförallt ekonomiska frågor. Den andra pelaren är CFSP (Common Foreign and Security Policy), som koordinerar utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU. Den tredje pelaren är JHA (Justice and Home Affairs), som bl.a. hanterar asyl- och immigrationsärenden, narkotikasmuggling, tull och andra polisiära angelägenheter.

Miljöpolitiken inordnas under den första pelaren (EC), varför både beteckningarna EU och EC kan dyka upp i miljöpolitiska sammanhang. I Amsterdamfördraget 1999 ändrades dessutom numreringen av artiklarna i traktatet, varför man noga måste ge akt på när den text man läser skrevs.

(Jordan 2002a, s. 3; Fearne 1997; Topulos 2003).

De första stapplande försöken till en gemensam jordbrukspolitik togs i och för sig redan före kol- och stålunionen (ECSC), men det var först i och med ECSC som man etablerade en egentlig arena för en europeisk jordbrukspolitisk dialog. Beneluxländerna initierade sedan, inom ramen för ESCS, en diskussion kring ett förslag om en tydligare integration av den europeiska ekonomiska marknaden. I en rapport inför mötet i Rom hävdade man i ett kapitel om jordbruket att det skulle vara otänkbart att skapa en gemensam ekonomisk marknad som inte inkluderade den europeiska jordbruksnäringen. Jordbruksfrågorna blev trots detta ganska perifera under de efterföljande Romförhandlingarna. Det var exempelvis ingen av 'arbetsgrupperna' som tillägnades jordbruket. Man var så angelägna om att verkligen lyckas med själva grundläggandet av EEC att man helt enkelt inte ville riskera onödiga läsningar i processen genom att gå in på 'detaljfrågor'. Romfördraget kom därför att främst behandla övergripande frågor angående hur en gemensam ekonomisk marknad skulle kunna etableras. I artikel 38 definierade man emellertid vad en gemensam jordbrukspolitik skulle omfattas av, och målsättningarna för denna angavs i artikel 39.<sup>58</sup> I artikel 43 angavs också riktlinjerna för den process varigenom CAP skulle byggas upp. Kommissionen skulle, enligt denna artikel, till att börja med skicka in förslag på hur processen kunde struktureras (till ministerrådet) inom tre år från fördragets undertecknande och, efter konsultation med parlamentet, lansera nödvändiga förordningar och direktiv (Fearne 1997, s. 12-16). Notera att Romförhandlingarna främst handlade om att *samordna* de olika medlemsländernas jordbrukspolitik. De flesta medlemsländer hade t.ex. redan sedan tidigare infört någon form av nationella jordbrukspolitiska program.

Vid mötet i Stresa (Italien) 1958, kom man överens om flera viktiga punkter angående det framtida CAP, men på grund av interna konflikter lyckades man inte enas om några mer precisa förslag för själva genomförandedelen. 1960 erhöll rådet ett antal reviderade förslag om CAP och tillsatte en "Special Committee on Agriculture" (SCA) med mandat att förbereda kommande rådsbeslut i jordbruksfrågorna. Så småningom accepterade man förslagen om ett särskilt beskattningssystem för att styra handeln med jordbruksvaror såväl inom gemenskapen som gentemot tredje part. Efter ytterligare hårda förhandlingar kunde rådet även enas om ett antal juridiskt bindande förordningar omkring ett sådant system. Förordningarna vann laga kraft i juli 1962, vilket därmed blev den egentliga startpunkten för CAP. De tre huvudprinciper som antogs gällde a) en gemensam jordbruksmarknad och gemensam prissättning, b) företräde för den inre marknadens produkter och c) rättvis fördelning av kostnader mellan medlemsländerna (Fearne 1997, s. 16-19).

### *Tidiga problem och prisregleringar*

Politikerna blev sedan angelägna om att så snart som möjligt, efter att de formella besluten tagits, förankra idéerna i en fungerande praktik. Man försökte

---

<sup>58</sup> Artikel 39 i Romfördraget bär 'extraordinära' likheter med den tyska jordbrukslagstiftningen från 1955, enligt Ackrill (2000), s. 42 (Dessa kan jämföras med varandra på s. 25-30 i samma bok.).

därför forcera fram en gemensam prisnivå för spannmål inför de kommande GATT-förhandlingarna<sup>59</sup>. Målsättningen var att nå fram till ett beslut om en gemensam prisnivå till budgetåret 1964/65, vilket misslyckades. Den franska regeringen, pressad av den franska jordbrukarlobbyn, hotade tyskarna, vilka var minst villiga att anta en gemensam prisnivå, med att Frankrike skulle lämna EEC om man inte kunde nå fram till en överenskommelse före årsskiftet. I december 1964 accepterade Tyskland de överenskomna prisnivåerna under förutsättning att de inte skulle börja gälla förrän 1967 och att de skulle åtföljas av kompensationsbidrag för de tyska brukarna, eftersom man enligt avtalet skulle behöva sänka spannmålspriserna med mellan 11 och 13% i Tyskland. I många andra länder var det tvärtom så att jordbrukarna fick bättre betalt för sina grödor genom de nya prisöverenskommelserna. Efter ännu ett maratonomöte accepterade Frankrike det tyska förslaget, med tillägget att datumet för gemensamma prisnivåer även skulle gälla övriga jordbruksprodukter (Fearne 1997, s. 19-20).

Nu återstod bara att försöka komma överens om de tekniska aspekterna av själva finansieringen. I slutet av juni 1965 nåddes ett klimax i diskussionerna angående hur stor del av jordbruksbudgeten för de olika länderna som skulle flyttas till EU:s gemensamma jordbruksfond<sup>60</sup>, samt i vilken grad de enskilda medlemsländerna skulle kunna styra genom egna tull- och skattesystem. Frankrike ville nå fram till ett beslut om hur CAP skulle finansieras, men ville å andra sidan inte avstå från en del av sina nationella särintressen. Tyskland tyckte att nettoimportörerna, som t.ex. Tyskland, missgynnades av det aktuella förslaget. Den franske utrikesministern lämnade då helt sonika sin post, och meddelade att den franska regeringen inte längre ville delta i några rådsförhandlingar. Inte förrän 6 månader senare, under ett möte i Luxemburg, kunde posten återbesättas. Genom försiktiga manipulationer och omtolkningar av konstitutionen och olika förordningar i fördraget, kunde man också nå en kompromiss 10 dagar senare. Därmed fastställdes de beräkningsgrunder för budgetomfördelningar och övre gränser för varje enskilt land som skulle gälla fram till 1970. Överenskommelsen hade förvisso åsamkat allvarliga skador på Romfördraget, på så vis att nationella särintressen kom att spela en större roll än vad som var tänkt, men den jordbrukspolitiska överenskommelsen innebar trots allt ett lyft i integrationsarbetet. CAP kunde nu äntligen sägas ha 'implementerats' på riktigt och jordbrukspolitiken, som tidigare ansetts vara en flaskhals i processen, blev nu en inspirationskälla för hela det övriga europeiska projektet (Fearne 1997, s. 20-21).

Prisgarantierna ledde så småningom till en enorm överproduktion av jordbruksvaror på grund av teknisk utveckling och de maximeringsincitament som

---

<sup>59</sup> GATT = "General Agreement on Tariffs and Trade". Ursprungligen (1948) handelsavtal mellan de 8 medlemsländerna USA, Australien, Belgien, Frankrike, Storbritannien, Canada, Luxemburg och Holland, men redan efter några månader hade ytterligare 20 länder anslutit. GATT var det viktigaste ramverket för internationell handel fram till bildandet av WTO ("World Trade Organisation") 1993 (Senti 2002, s. 46).

<sup>60</sup> "Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole" (FOEGA), eller "The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund" (EAGGF).

prisgarantierna (utan produktionsbegränsningar) i realiteten innebar. Man vågade sedan inte heller fatta beslut om att sänka prisnivåerna, eftersom man då riskerade en ännu större överproduktion. Jordbrukarna skulle ju kunna försöka täcka ett väntat inkomstbortfall genom att producera ännu mer! Jordbrukskommisionären Sicco Mansholt, som redan från början varnat för vad som skulle komma att ske mot bakgrund av en prisreglering, föreslog därför (mot slutet av 60-talet) mycket övergripande strukturella reformer. I korthet gick de ut på att den produktiva jordbruksarealen skulle minska kraftigt, liksom antalet personer som sysselsattes inom jordbruket. De som återstod skulle ges möjlighet att vara så pass effektiva att de kunde försörja sig även på lägre stödnivåer. Mansholt lanserade därför en plan som han kallade "Agriculture 80". De konkreta målsättningarna med denna var att antalet brukare skulle minska med fem miljoner mellan 1970 och 1980, samtidigt som 12,5 miljoner hektar jordbruksmark skulle tas ur drift. Motståndet från jordbrukarlobbyn blev givetvis hårt. 1972 resulterade det hela i ett ganska urvattnat förslag med tre direktiv om modernisering, stöd för brukare som ville lägga ner sin verksamhet eller omstrukturera sina ägor i produktionshöjande syfte och ersättning till brukare som ville vidareutbilda sig. Kampen mellan den jordbrukarvänligare prispolitiken och försöken att dämpa överproduktionen genom kraftfulla reformer hade vunnits av de 'reaktionära' krafterna och prispolitiken kom under lång tid framöver att utgöra kärnan i den gemensamma jordbrukspolitiken. Mansholt menade att prispolitiken grundade sig på en konsensuspolitik, snarare än ekonomisk rationalitet, och att det relativa misslyckandet med att nå nödvändiga beslut angående strukturrationaliseringar bara var ännu ett led i medlemsländernas ansvarsflykt (Fearne 1997, s. 33-35).

### *Nya problem och nya reformer*

Det ovanstående problemet var bara ett av många som väntade runt hörnet. Fasta prisnivåer kräver t.ex. en stabil ekonomisk marknad för att kunna fungera effektivt. Det hade man också när man skapade CAP, men redan mot slutet av 60-talet förvärrades läget. Mot bakgrund av kraftiga löneökningar och en stigande inflation såg sig både Frankrike och Tyskland tvingade att devalvera sina valutor. Flytande växelkurser och fasta prisnivåer på jordbruksprodukter ledde i sin tur till komplicerade handelsbalansräkningar, vilket skapade behov av ännu ett EU-organ – MCA (Monetary Compensatory Amount). Som så många andra av EU:s tillfälliga åtgärder kom MCA också att bli en seglivad historia (avskaffades formellt 1993) (Fearne 1997, s. 35; Ritson & Swinbank 1997, s. 116). MCA hotade att omintetgöra själva grundidén med en gemensam enhetlig marknad och därmed hade man lagt grunden för många års frustrationer inom CAP. Införandet av mjölkkvoter (1984) var det första försöket att verkligen komma till rätta med budgetkrisen. Senare infördes även så kallade MGQ:s (Maximum Guaranteed Quantity) för merparten av jordbruksprodukterna (1988/89). Ett antal 'strukturåtgärder' infördes dessutom. Där ingick frivillig träda samt extensifikations- och diversifieringsprogram, vilka kompenenserade brukare för deras inkomstbortfall om de valde att minska eller ändra sin produktion (Fearne 1997, s. 49-50).



Britterna inledde år 1985 miljöarbetet inom CAP med att föreslå ett program för "Environmentally Sensitive Areas" (ESAs), dvs. stöd för att skydda särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer. På längre sikt var det emellertid inte tillräckligt med sådana begränsade motåtgärder så länge huvudinriktningen med stöd kopplade till produktionsvolymerna kvarstod. Det senare uppmunttrade nämligen brukarna att använda sig av mer intensiva jordbruksmetoder, som t.ex. mer kemikalier för bekämpning av ogräs och skadeinsekter. Det här undgick givetvis inte EU-kommissionen. Otillräckligheten i de reformer som introducerades under åren 1985-88 var den direkta anledningen till att kommissionen lanserade den mer grundläggande MacSharry-reformen i början av 90-talet (Fearne 1997, s. 50-51).

Huvuddragen i MacSharry-reformen (1992) var att successivt minska prisstödet och istället kompensera brukare genom ett arealbaserat direktstöd för inkomstförlusterna. Man hoppades att intensiteten i brukandet och därmed användandet av kemikalier och gödselmedel skulle minska genom att själva produktionsvolymens andel av inkomsterna minskade i betydelse för jordbrukarna. "Cross-compliance" blev ett nytt begrepp, som i det här fallet innebar att större företag måste lägga en del av sin mark i träda för att kunna ta del av det nya direktstödet. De pågående GATT-förhandlingarna var en viktig bidragande faktor till kursändringen. Ett GATT-krav var nämligen att minimera sambanden mellan stöd och produktion (Ackrill 2000, s. 65-67). Kanske var det också på grund av ett strategiskt tänkande inför framtida GATT-förhandlingar som man överhuvudtaget genomförde de här reformerna, inte främst av hänsyn till CAP-budgeten. Initialt ökade nämligen kostnaderna och på längre sikt minskade bara själva ökningstakten (Ackrill 2000, s. 105).

Snart blev det dags för ännu en CAP-reform. Flera Östeuropeiska länder knackade på för att få komma in i den europeiska gemenskapen (och gör det fortfarande). Därför behövde man förbereda såväl ansökarländer som EU-politiker inför den framtida utvidgningen. Det var i alla fall en av de officiella orsaksförklaringarna. Robert Ackrill menar dock, genom hänvisning till uttalanden från EU-kommissionen, att det även denna gång var interna EU-faktorer som avgjorde det hela. Man ville färdigställa en reform före nästa förhandlingsrunda i WTO<sup>61</sup> som tydligt skulle ange gränserna för hur långt man från EU-ländernas sida kunde sträcka sig i kompromissandet. De tre frågor som särskilt kom att belysas i den nya "Agenda 2000" var, enligt Ackrill:

- (1) Eliminering av prisstöd och exportbidrag för att dra fördel av förväntade kraftiga efterfrågeökningar och prishöjningar på världsmarknaden och för att undvika stora lager samt icke acceptabla budgetnivåer.
- (2) Problem rörande det publika mottagandet av CAP, vilket hade förbisetts i 1992 års reform. Förändrades inte situationen så skulle CAP inte överleva på sikt. En omfördelning av stöden så att de kunde riktas till de mest behövande jordbrukarna eller regionerna, samt stödformer som motverkade det högintensiva

---

<sup>61</sup> WTO = "World Trade Organisation". Bestämmelser och villkor inom ramen för GATT har sedan december 1993 inkluderats som en del av det mer omfattande WTO-systemet (Senti 2002, s. 44).

jordbruket (till fördel för miljön och djurhälsan), skulle dessutom kunna bidra till att göra CAP mer acceptabelt för konsumenterna.

(3) CAP hade inte kunnat avspegla det faktum att EU:s jordbruk hade blivit mer diversifierat. En decentraliserad modell skulle möjliggöra för medlemsländerna att finna lokalt anpassade stödformer, men man måste undvika frihandelsstörande stödformer och att CAP 'åternationaliseras'. Medlemsländerna borde alltså ges större friheter, men med fortsatt EU-finansiering och gemensamma grundregler (Ackrill 2000, s. 117).

Hur lyckades man då? Ganska dåligt menar Ackrill. Själva grundfrågorna för de närmast kommande åren, dvs. östutvidgningen och anpassningen till WTO-reglerna, lyckades man bara delvis med. Därför kommer det att krävas nya reformer ganska snart igen. Vidare noterar Ackrill att miljöfrågorna inte spelat någon huvudroll i förhandlingarna så här långt. Han tror inte heller att 'miljöhänsyn' kommer att vara den främsta drivkraften för att utveckla CAP framöver, utan att eventuella miljöreformer kommer att drivas igenom som sidoprojekt till andra reformer (Ackrill 2000, s. 163).

Ackrill påpekar även att de europeiska jordbrukspriserna tidigare varit utsatta för en "dubbel manipulation". För det första gjordes priser upp i en gemensam valuta (tidigare DM, ua, EUA, ECU – nu euro) och för det andra genom en omräkning till olika nationella valutor. I denna komplexa härva av prissättningar och omräkningar, som inte många kunde begripa, lyckades man med konststycket att driva upp priserna på orimligt höga nivåer samtidigt som man gav sken av att föra en restriktiv prispolitik. Priserna på jordbruksvaror inom EU har alltså inte avspeglat de 'normala' marknadsmekanismerna (utbud och efterfrågan) på mycket länge (Ackrill 2000, s.70). I bästa fall kan man framöver undvika de värsta formerna av prismanipulation genom att gå från pris- till direktstöd<sup>62</sup> och genom att 'rensa' i den europeiska valutafloran. På så sätt kanske också utvecklingsländerna så småningom kan få bättre avsättning för sina jordbruksprodukter på den internationella marknaden, samtidigt som den europeiska överproduktionen förhoppningsvis kan minska något.

För mig är det omöjligt att i detalj förstå hur allt det ekonomiska inom CAP hänger ihop, men det verkar vara svårt även för de flesta ekonomer. Christopher Ritson och Alan Swinbank (1997) har påpekat att man till och med ignorerar omräkningssystemet för olika jordbruksprodukter i flera så kallade 'ekonomiska analyser' av CAP, vilket ju talar för sig självt. De har exemplifierat förvirringen kring CAP-ekonomin genom anekdoten om den tyske kansler som klagade över att han bara hade en tjänsteman som förstod själva systemet, men att han inte kunde förklara det. En annan tjänsteman kunde visserligen förklara systemet, men han förstod å andra sidan ingenting (Ritson & Swinbank 1997, s. 115). Det viktigaste i det här sammanhanget är kanske konstaterandet att CAP är så pass komplex och svårbegriplig som den är. Det är lätt att låta sig luras, om nu någon skulle få för sig att trixa lite med begrep-

---

<sup>62</sup> Ackrill noterar att en ändring från pris- till direktstöd förvisso gör CAP-budgeten mer 'transparent', men också att prisstödet till viss del betalas via konsumenterna (högre priser) och att en övergång till direktstöd kommer att tära mer på den totala EU-budgeten (Ackrill 2000, s. 93-95).

pen och siffrorna. För den demokratiska dialogens skull hade det varit önskvärt att gå åt rakt motsatt håll, dvs. att förenkla både politiken och beräkningssystemen så att det blev möjligt för fler än ekonomerna att kritiskt granska den förda politiken och diskutera framtida reformer.

## EU och miljöpolitiken

”The knowledge that food prices would continue to fall in real terms year after year was the final nail in the coffin of many farmers who had attempted to avoid being sucked onto the chemical treadmill. Increasing output year after year was the only way to survive.” (Clunies-Ross & Hildyard 1992, s. 44).

Philipp M. Hildebrand delar in EU:s miljöpolitiska utveckling fram till 1992 i tre karakteristiska perioder: 1957-1972: 'Incidental' Measures, 1972-1986: The 'Responsive' Period och 1985-'1992': The 'Initiative' Phase (Hildebrand 2002, s. 16-27). Under den första perioden krävdes det en hel del välvilja för att spåra något som helst miljötänkande i EU-politiken. I så fall måste man läsa ganska mycket mellan raderna. Ett begränsat antal miljöbeslut genomfördes faktiskt, men det fanns inga egentliga miljöparagrafer att hänvisa till. De ekonomiska målen angående framförallt en gemensam ekonomisk marknad dominerade politiken fullständigt och för att lyckas genomföra olika miljöåtgärder var man helt beroende av artikel 100 eller 235 i Romtraktatet. Artikel 100 tillät rådet att, så länge man agerade enhälligt: "issue directives for the approximation of such provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States as directly affect the establishment or functioning of the Common Market". Artikel 235 tillät rådet att vidta nödvändiga åtgärder vid skapandet även av andra än marknadsekonomiska direktiv och förordningar då traktatet i sig självt inte utgjorde tillräcklig beslutsgrund, men givetvis mot beaktande av vad som vore bäst för den gemensamma marknaden. Därför är det kanske inte så konstigt att det under hela den första perioden endast antogs nio direktiv och en förordning som hade viss miljöanknytning (Hildebrand 2002, s. 16-18).

Den andra perioden kännetecknades av stark utveckling i miljöhänseende, men fortfarande saknade man legislativa medel för att effektivt kunna befästa miljöskyddet. Från och med 1972 antogs emellertid en rad olika 'miljö(handlings)program'<sup>63</sup>, vilka utgjorde basen för den kommande lagstiftningen. Det tredje miljöprogrammet (gällande för perioden 1982-1986) utgör en särskilt viktig markering, eftersom man i denna fastställde att miljömålen inte längre skulle ses som fristående från de övergripande ekonomiska målsättningarna. Man betonade särskilt den ekonomiska tillväxtens beroende av naturmiljöns hälsotillstånd. Skillnaden kunde noteras direkt. Mellan 1983 och 1985 antogs mer än 40 direktiv, 8 beslut och 10 förordningar som på något sätt hade miljöanknytning. Men det var egentligen först i och med antagandet

---

<sup>63</sup> APE = Action Programme on the Environment.

av SEA (1985)<sup>64</sup> som man fick en särskild miljölagstiftning (Hildebrand 2002, s. 18-20).

Enligt Hildebrand är den tredje perioden emellertid mer komplicerad att förstå än de två tidigare. SEA kom att påverka förutsättningarna för miljöpolitiken ur så många olika aspekter att det vore för enkelt att bara se det som en fortsättning av den redan pågående processen. För det första genomfördes generella institutionella förändringar (majoritetsval och samarbetsprocedurer). För det andra stärktes de ekonomiska incitamenten genom målsättningen om en fullständigt integrerad inre marknad, samtidigt som man införde fristående juridiska stadgar och förordningar inom miljöområdet (Hildebrand 2002, s. 25-27). Några av de viktigaste generella miljörelaterade nytilskotten var att 'sustainability' (hållbarhet) blev ett övergripande mål, samt att t.ex. 'subsidiaritetsprincipen'<sup>65</sup> infördes. Dessa är emellertid typiska exempel på 'diffusa' begrepp och målsättningar<sup>66</sup>, vilka knappast behöver leda till några egentliga förpliktelser. Det faktum att man i och med SEA införde ett miljöavsnitt i EEC-traktatet (*Title VII – Environment*) är därför mer betydelsefullt, eftersom man därmed skapade en mer självständig och en juridiskt sett bättre förankrad miljöpolitik (Hildebrand 2002, s. 28). Tidigare miljöbeslut hade varit helt avhängiga marknadsrelaterade paragrafer, men nu kunde direktiv och förordningar stödja sig direkt på lagparagraferna i traktatets miljökapitel. Av de nio direktiv och två förordningar som Hildebrand detaljstuderade hänvisade man inte i något fall till artikel 100 eller 235 som juridiskt bindande grund, utan istället till de nya artiklarna 130r och 130s. Hildebrand tillägger emellertid att även om möjligheterna för att driva en effektiv miljöpolitik därmed förbättrades, så var paragraferna fortfarande ganska allmänt hållna och medgav ett stort tolkningsutrymme. Att överföra mer av makten till EU-nivå behöver givetvis inte heller bara vara positivt, eftersom EU kanske inte alltid besitter den rätta kompetensen eller förmågan att genomföra vissa beslut. (Hildebrand 2002, s. 30-31). Vissa miljöåtgärder kräver förmodligen både samordning och beslut på lägre myndighetsnivåer än EU för att kunna genomdrivas på ett effektivt sätt. Det är viktigt att ha i åtanke för den följande diskussionen omkring den agrara miljöstödspolitiken och dess implementering.

---

<sup>64</sup> Jämför den parallella utvecklingen av EU:s och Sveriges miljö- och jordbrukspolitik!

<sup>65</sup> Subsidiaritetsprincipen kan sammanfattas som: "Gemenskapen skall utöva sin verksamhet inom ramen för den behörighet som den har tilldelats och de mål som har uppställts för den enligt detta fördrag. På de områden som inte faller inom gemenskapens exklusiva kompetens skall den, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, agera endast om och i den utsträckning som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och åtgärden därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan utföras av gemenskapen. Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag." (Melin & Schäder 1999, s. 54-55).

<sup>66</sup> Se "Socialplaneringens verktyg" (Ramírez 2000) för en vidare diskussion omkring diffusa och kompakta planeringsbegrepp.

## Miljö- och Jordbrukspolitik

Henry Buller har sammanfattat den historiska utveckling som ledde fram till nuvarande agrara miljöstödspolitik på ett bra sätt. Han menar att man, föga överraskande, kan spåra den gemensamma miljöstödspolitikens ursprung till medlemsländernas egna, tidigare miljöpolitik. Buller har därför kategoriserat de respektive miljöstödsformerna enligt fyra nationella och regionala miljöpolitiska traditioner (Buller 2000, s. 222).

Den första av dessa kategorier är de 'natur- och landskapsvårdande' miljöprogrammen, där man betonar det traditionella (äldre) jordbrukets kvaliteter som sådana. Detta utgör vad Buller kallat för ett 'naturalistiskt' landsbygdsperspektiv. I det avseendet har England spelat en ledande roll. Där finns sedan länge en tradition av miljövårdande åtgärder i jordbrukslandskapet och, sedan början av 1900-talet, etablerade institutioner och aktiva intressegrupper för landsbygdsfrågor av denna karaktär. England spelade också en ledande roll när EU antog artikel 19 i förordning 797/85 (mer om denna senare), vilken hade sina föregångare i de engelska jordbrukslagarna från 1949 och 1968. Även i Tyskland kan man notera en stark naturalistisk tradition, om än inte lika symboliskt och nationalromantiskt laddad som i England. Precis som i Sverige och Österrike riktar sig de tyska landskapsvårdande programmen främst mot särskilda regioner där spåren av en mer ålderdomlig jordbrukskultur bevarats särskilt bra. Tyskarna har, mer i enlighet med CAP:s huvudagenda, betonat vikten av att ge jordbrukarna tillräckliga inkomststöd och under senare tid även fokuserat föroreningsfrågorna. I andra länder, som t.ex. Frankrike, Danmark och Spanien, har den naturalistiska traditionen inte spelat någon central roll för utformningen av olika miljöprogram (Buller 2000, s. 222-223).

Den andra kategorin är de regionala stödåtgärderna. De stöd som ingår under denna rubrik har sitt ursprung i regioner där en relativt stor andel av jordbrukarna lever i marginella jordbruksområden. Som exempel nämner Buller de centrala delarna av södra Frankrike, delar av Spanien och Portugal, samt stora delar av Grekland. Men även norra Sverige nämns i detta sammanhang. I dessa trakter har man noterat en kraftig minskning av antalet aktiva jordbrukare. Den rådande utvecklingen ses som problematisk ur såväl en socio-ekonomisk som en miljömässig synpunkt – i det senare fallet beroende på igenväxning eller beskogning av gamla jordbruksmarker med höga biologiska och kulturella värden (Buller 2000, s. 224).

Den tredje kategorin berör föroreningsaspekterna. Här märks särskilt Tyskland och Danmark. Båda dessa länder hade redan före 2078/92 (se nedan) utvecklat egna program för att försöka komma till rätta med jordbruksrelaterade föroreningar, vilket man givetvis ville föra vidare till de nya EU-förordningarna. Till viss del lyckades dessa länder också påverka den nya miljöstödspolitiken så att den blev 'bredare' än under 797/85, då man främst fokuserade landsbygdsvårdande åtgärder. Föroreningsreducerande åtgärder fick trots detta en underordnad roll i 1992 års förordning (Buller 2000, s. 225).

I den fjärde kategorin hamnar moderniserings- och strukturåtgärder av olika slag, vilket kan verka motsägelsefullt eftersom miljöstöden ofta antas adressera problem som uppstått just på grund av jordbrukets modernisering. Såda-

na här åtgärder är emellertid nödvändiga i t.ex. fattigare regioner som hotas av avfolkning (Buller 2000, s. 225-226).

Gällande de mer 'tekniska' aspekterna av att integrera jordbruks- och miljöfrågorna inom EU, så har David Baldlock och Philip Lowe beskrivit detta som en ganska besvärlig process, framförallt beroende på unionens sektoriella beslutsordning. Jordbrukssektorn är en traditionstyngd sektor med ett väl etablerat inre nätverk, vilket gjort det svårt för intressenter utöver de med direkt inriktning mot jordbruksproduktion att göra sig hörda. Det var först i och med SEA, och artikel 19 i förordning 797/85, som det första formella steget mot en kombinerad miljö- och jordbrukspolitik togs. Därmed tvingades jordbruksnäringen ta hänsyn till övergripande allmänna miljömål, men det utvecklades snart också en mer specifik jordbruksrelaterad miljöpolitik. Förordningen som sådan behandlade främst rationaliseringsfrågor, men genom artikel 19 tilläts medlemsländerna att introducera särskilda nationella miljövårdsprogram för 'miljökänsliga' jordbruksområden' (ESAs). EU bistod emellertid inte med någon finansiering för sådana projekt. Två år senare, i förordning 1760/87, beslöt man dock att kostnader upp till en viss nivå skulle kunna medfinansieras till maximalt 25% av totalkostnaden från EU:s sida. Den här relativt snabba vändningen ska ses mot bakgrund av den ekonomiska kris som jordbruket befann sig i. Man hoppades att natur- och kulturbevarande åtgärder i viss omfattning skulle bidra till att minska de alldeles för höga produktionsnivåerna (Baldlock & Lowe 1996, s. 10-15). De stigande kostnaderna blev dessutom allt svårare att försvara mot bakgrund av den vidhängande miljöförstöringen (Buller, Wilson & Höll 2000, s. 4). Men framförallt är det kanske just kombinationen av att kunna fortsätta subventionera jordbrukarna på ett mer hedervärt sätt och samtidigt ge sken av att vara mer återhållsamma som fällde avgörandet. Det tidigare mycket komplicerade kompensationsystemet (MCA etc.) behövde helt enkelt ersättas av en rakare och tydligare jordbrukspolitik, som också kunde accepteras som 'icke frihandelsstörande' av internationella handelsorganisationer.

På USA:s initiativ infördes därför, mot slutet av 1980-talet, en kategorisering av politiska stödåtgärder enligt en symbolik som man lånat från trafiksignalernas värld. I den 'röda boxen' hamnade sådana åtgärder som inverkade menligt på de internationella frihandelsavtalen. Dessa åtgärder borde helt elimineras på ca 10 års sikt. I den 'gula boxen' hamnade sådana åtgärder som borde vara "subject to GATT discipline", medan åtgärder inom den 'gröna boxen' inte ansågs inverka menligt på frihandelsavtalen och därför inte heller behövde underställas GATT-regler. Den röda boxen visade sig snart vara omöjlig att fylla med ett konkret innehåll, eftersom alla åtgärder som kan påverka det 'fria' utbytet av jordbruksprodukter har kommit att underställas GATT-förhandlingar (vilket egentligen betyder 'samtal mellan (vissa intressenter i) USA och EU'). Boxarna har dessutom kompletteras med en 'blå box', där åtgärder som inte helt kan godkännas som gröna box-ärenden hamnar (Ackrill 2000, s. 97-101). Med sådana trafiksignaler är det inte konstigt att det sker olyckor i jordbrukstrafiken! Ackrill noterar också att det är tveksamt om ens de allra grönaste åtgärderna kan anses vara helt frikopplade från själva jordbruksproduktionen: "This is because, in many cases, the agricultural out-

put and the environmental output are actually joint products, arising from the same production process.” (Ackrill 2000, s. 156).

1992 kom EU:s medlemsländer i alla fall överens om innehållet i tre ‘kompletterande åtgärder’ till den övergripande gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa var förordningarna angående stöd för miljövänliga brukningsmetoder och bevarande av odlingslandskapet (2078/92)<sup>67</sup>, stöd för förmånligare villkor för förtidspensionering (2079/92) och stöd för skogliga åtgärder i lantbruket (2080/92)<sup>68</sup>. Medlemsländerna var skyldiga att utarbeta ett program för dessa åtgärder, men det var sedan upp till de enskilda länderna att själva besluta om målet för och omfattningen av de olika åtgärderna för respektive land (SOU 1994, s. 47). Denna ‘tvingande’ miljöanpassning och den innehållsmässiga breddningen var kanske de två enskilt största förändringarna av jordbrukspolitiken i detta skede. Genom den nya miljöstödspolitiken ville man också försöka motverka en nordeuropeisk ‘bias’ från tidigare stödformer. Merparten av utgifterna inom CAP hade alltid gått till sådana varor som man producerade mest av i nordeuropeiska medlemsländer (Ackrill 2000, s. 80). I miljöstöds-sammanhang var det också tydligt att de nordeuropeiska länderna pressade på för att få hela EU att anamma just deras miljöpolitik. Artikel 19 i förordning 797/85 hade t.ex. bara implementerats av ett fåtal nordeuropeiska medlemsländer. Redan före EU:s gemensamma miljöstödspolitik hade man i norr introducerat en striktare miljölagstiftning än i söder. Man ville därför tvinga de sydeuropeiska länderna att konkurrera på samma villkor, samtidigt som nordeuropeerna hade en fördel av att vara ‘först på plan’ (Jordan 2002a, s. 6; Baldlock & Lowe 1996, s. 19). Men det blev inte heller särskilt rättvist efter 2078/92. Tyskland, Frankrike och Österrike stod, vid slutet av 1990-talet, tillsammans för 67% av alla miljöstödskontrakt, medan Grekland, Italien, Spanien och Portugal tillsammans bara nådde upp till 16%. Det är särskilt anmärkningsvärt med tanke på att den förra gruppen bara huserar 23% av EU:s jordbrukare, medan 68% återfinns inom den senare gruppen (Buller 2000, s. 243; Louloudis 2000)<sup>69</sup>. Ett tydligt exempel på det ovanstående är att Sveriges agrara miljöpolitik alltid har harmoniserat bättre med EU:s officiella linje än Greklands, även under de år då Grekland men inte Sverige varit EU-medlemmar. I slutet av 90-talet hade t.ex. de flesta föreslagna miljöprogrammen inom ramen för 2078/92 ännu inte implementerats i Grekland (Louloudis, Beopoulos & Vlahos 2000, s. 80).

---

<sup>67</sup> För Sveriges del kompletterad genom förordning SJVFS 1995:133 (Jordbruksverket 1995).

<sup>68</sup> Andra förordningar som berör ämnet är t.ex. de angående produktkvaliteter, särskilt förordningar som möjliggör en differentiering beroende av ursprung och produktionsförhållanden (2081/92 och 2082/92), samt Reg. 2092/91 som specificerar villkoren för ekologisk odling (Huylensbroeck & Whitby 1999, s. 8).

<sup>69</sup> ”... there is no doubt that agri-environmental schemes implemented on the basis of regulation 2078 have largely been a response to agri-environmental priorities established by northern Member States pressing for the extensification of agricultural production, rather than being based on the need to address either specific environmental problems or the problems of rural depopulation and poverty in marginal agricultural areas in the south.” (Louloudis, Beopoulos & Vlahos 2000, s. 90).

De tre övergripande målsättningarna med 2078/92, vilket är den förordning som jag huvudsakligen kommer att ägna mig åt i denna avhandling (tillsammans med dess närmast efterföljande systerförordningar) var att:

1. Bidra till en minskning av jordbruksproduktionen.
  2. Skydda natur- och kulturmiljön.
  3. Ge inkomststöd till jordbrukare.
- (Schramek *et al.* 1999, s 10).

Förordning 2078 kan ses som en 'paraplylagstiftning' för att täcka in medlemsländernas tidigare miljöprogram och koppla miljöstödspolitiken till den generella jordbrukspolitiken. Den första punkten kan relateras till behovet av att stabilisera eller helst reducera produktionsnivåerna. Punkt 2 har tillkommit mot bakgrund av det oförsvarliga i att ständigt satsa mer resurser på en jordbrukspolitik med direkt skadlig miljöpåverkan. Punkt 3 har sin bakgrund i en europeisk tradition av att vilja stödja familj jordbruket som livsform. Man ville säkerställa en skälig inkomst även för jordbrukare i mindre lönsamma jordbruksområden. CAP hade ju ditintills mest gynnat ett fåtal storskaliga och högentensiva företag i intensiva jordbruksbygder. Här hoppades man alltså kunna slå två flugor i samma smäll, eftersom det kan anses värdefullt ur natur- och kulturmiljösynpunkt att överhuvudtaget vidmakthålla ett livskraftigt jordbruk i marginella jordbruksbygder. I det avseendet utgjorde 2078/92 en direkt fortsättning på förordningen om "Less Favoured Areas" (LFA) (268/ 75) (Buller, Wilson & Höll 2000, s. 4-5).

Inom ramen för förordning 2078/92 kunde jordbrukare få ekonomisk ersättning för att:

- (a) avsevärt minska användningen av handelsgödsel och/eller bekämpningsmedel, behålla genomförd minskning, påbörja eller bedriva ekologisk produktion,
- (b) på annat sätt extensifiera växtodlingen, bibehålla extensiv produktion eller omställa åkermark till extensiv vall,
- (c) reducera antalet får och nötkreatur per foderarealenhet,
- (d) använda andra miljövänliga odlingsmetoder, bevara odlingslandskapet eller bibehålla lokala utrotningshotade husdjursraser,
- (e) sköta jordbruks- och skogsmark som övergetts,
- (f) ta jordbruksmark ur produktion av miljöhänsyn under minst 20 år samt
- (g) sköta mark som är tillgänglig för allmänheten (EEC 1992, art. 2:1).

Dessutom kunde medlemsländerna "... införa ett separat program för utbildning och för praktik avseende jordbruks- och skogsbruksmetoder som är förenliga med att skydda miljön och naturresurserna, bevarandet av landsbygden och landskapet och särskilt avseende god jordbrukarpraxis samt god praxis för ekologisk odling." (SOU 1994, s. 49).

Varje medlemsland fick sedan till uppgift att dela in landet i olika karaktäristiska 'zoner' (regioner), för vilka man kunde skapa så kallade zonprogram (regionala program). Zonerna måste därmed beskrivas med avseende på naturliga, miljömässiga och strukturella förhållanden, samt särskilda målsättningar med programmen i förhållande till de specifika områdena. Stödprogrammen för de olika zonerna kunde begränsas till endast de av åtgärderna a-g (enligt ovan) som ansågs nödvändiga för området, men man kunde också utforma rikstäckande program. Programförslagen överlämnades sedan till EU-



kommissionen för godkännande, varvid EU stod för 50% av medfinansieringen (utom i särskilda "Objective 1"-områden, där EU medfinansierade till 75%) (Buller, Wilson & Höll 2000, s. 6; SOU 1994, s. 49).

Enligt det nya handlingsprogrammet Agenda 2000 ska man i princip fortsätta med det jordbrukspolitiska reformarbetet enligt tidigare riktlinjer. De 'nya strategierna' för landbygden innefattar framförallt:

- "Att skapa ett starkare jord- och skogsbruk, där det sistnämnda för första gången betraktas som en integrerad del av landsbygdens utvecklingspolitik.
- Att förbättra landsbygdsområdenas konkurrenskraft.
- Att skydda miljön och bevara det europeiska natur- och kulturarvet." (EC 2000, s. 8).

Klart, koncist och lika diffust som vanligt. Men innan jag går vidare med att försöka klargöra vad allt detta egentligen betyder och vad det mer konkret har resulterat i, vill jag bidra med en liten utblick mot världen utanför EU och hur denna värld påverkas av EU:s jordbrukspolitik.

## Omvärldsperspektivet

Den "nordeuropeiska bias" som jag tidigare nämnde måste också diskuteras i vidare termer av en 'europeisk bias'. I ett världspolitiskt perspektiv<sup>70</sup> framstår den europeiska jordbruksrelaterade miljöproblematiken som, minst sagt, något av ett lyxproblem. De östeuropeiska länderna måste i princip avveckla sina traditionella jordbrukssystem för att över huvud taget kunna gå med i EU och få lite pengar för att bevara vissa rester av de gamla natur- och kulturmiljölandskapen. Det hade varit förståeligt om de östeuropeiska jordbrukssystemen hade varit sämre än de västeuropeiska i miljöhänseende, men jag har själv kunnat konstatera att det förhåller sig precis tvärtom. De jordbrukslandskap jag besökt i t.ex. Estland och Slovenien påminner i alla avseenden om den svunna västeuropeiska jordbruksepok som man har som idealbild för miljöstödens utformning. Vad säger det om logiken i Västeuropas miljöpolitik? Tullmurar och dumpning av överskottsproduktion på världsmarknaden har dessutom redan haft en förödande inverkan på hela det globala produktionssystemet, inklusive katastrofala följder för den tredje världens natur- och kulturlandskap. Trots enstaka stolta deklARATIONER om att allt nu äntligen verkar vara på väg åt rätt håll, så mörkar man från EU:s sida fortfarande med relevant information. Den europeiska sockerproduktionen sägs t.ex. vara självfinansierad och konkurrenskraftig i förhållande till andra former av sockerframställning, vilket är en sanning med kraftig modifikation. I en rapport från Oxfam avslöjas dessutom att det värsta EU-fuskets kanske inte ens kategoriseras under den officiella etiketten 'fusk', vilket ger en antydning om hur många

---

<sup>70</sup> En ny förhandlingsrunda inom ramen för WTO pågår för tillfället (Doha-rundan). Målet är att avveckla globala handelshinder och underlätta för u-länderna att öka sin handel. Förhandlingsrundan ska vara klar till år 2005 då man förhoppningsvis ska kunna presentera en handlingsplan för avvecklingen av olika handelsstörande jordbruksstöd (se t.ex. SOU 2003, s. 111), vilket gör det särskilt angeläget för EU-länderna att omdirigera jordbrukssubventionerna till icke-handelsstörande sådana.

reformer som kan återstå innan tal och handling överensstämmer om man 'reformerar' lika lite som hittills vid varje nytt reformtillfälle:

"Nothing more powerfully demonstrates the insanity of the CAP than sugar, or the blatant hypocrisy of Europe in its dealing with developing countries. Under the sugar regime, quotas and high tariffs set Europe's sugar prices at almost three times world market levels. High guaranteed prices result in huge surpluses that are dumped overseas with hefty subsidies. Each year, consumers and taxpayers foot a bill of € 1.6bn (\$ 1.57bn). And each year developing countries – many of whom the EU is encouraging to liberalise under IMF-World Bank auspices – suffer the consequences of the resulting unfair trade practises.

Allegations of export dumping are strongly denied by EU policymakers and the sugar industry lobby: they claim that the regime is self-financing. Yet the facts speak for themselves. According to the World Trade Organisation, dumping is said to occur when a company exports a product at a price lower than the price normally charged in its home market. Europe exports sugar at prices around 50 to 65 per cent less than the high prices guaranteed under the CAP – far below European costs of production. This is only made possible by hidden export subsidies, raised through levies on farmers and processors – levies which they can afford because of the high price they receive for their sugar. Rather than being "self-financing", the regime is ultimately paid for by Europe's consumers. These subsidies slip through the net of the World Trade Organisation's rules. During the Uruguay Round agreement, the EU and the US succeeded in writing in the loopholes they needed to allow the continued use of hidden export subsidies to dispose of domestic surpluses on world markets." (Raworth 2002, s. 1).

Sådana här uppgifter brukar självfallet inte få stå oemotsagda särskilt länge. Från EU:s sida har man valt att kalla kritiken av EU:s protektionistiska jordbrukspolitik för löjeväckande (EC 2003). Man lyfter istället fram mer hedervärda uppgifter ur 'oberoende' rapporter, som t.ex. det franska INRA, där det hävdas att EU utgör en relativt fri marknad med endast ca tioprocentiga tullavgifter. Enligt samma dokument är det EU som i jämförelse med USA, Japan och Kanada importerar mest jordbruksprodukter från utvecklingsländerna i totala siffror (Gallezot 2003). INRA bygger emellertid sina resonemang *enbart* på medelvärdet av tullavgifterna. Ur den aspekten motsäger inte INRAs och Oxfams uppgifter varandra. Å andra sidan Oxfam tar i en rapport kallad *Rigged rules and double standards* också hänsyn till att tullavgifterna varierar för olika varor (Oxfam 2002). Tullavgifterna är ofta som högst där det svider mest för utvecklingsländerna. EU har t.ex. 250% tullavgifter på köttvaror fast den genomsnittliga tullavgiften för samtliga varor ligger så lågt som kring 10%. Oxfam tar dessutom hänsyn till sådant som "tariff escalation", vilket innebär att tullavgifterna stiger successivt beroende på förädlingsgraden. Konsekvensen blir att utvecklingsländernas produktion styrs mot den minst lönsamma råvaruproduktionen. De redan rika länderna kan i sin tur ägna sig åt de mer förädlade och mest lönsamma produkterna. För de minst utvecklade länderna (LDC-länderna) står förädlade varor för bara 5% av exporten och i utvecklingsländerna i övrigt utgör dessa 17%, medan det för I-länderna utgör hela 32.5% av exporten.

Oxfam tar dessutom hänsyn till dumpningen av Europas överskottsproduktion på världsmarknaden, samt så kallade "non-tariff barriers". Dessa är ofta ett större problem för utvecklingsländerna än importtullarna. De är dessutom mindre transparenta än tullavgifterna. Som exempel tar man upp kvanti-

tativa restriktioner (importkvota), säsongsbundna importrestriktioner, ursprungsmärkningsregler och olika former av standardiseringsnormer. Mer om dessa nedan. INRA och Oxfam skiljer sig också åt gällande hur man väljer att presentera sina importsiffror. Enligt INRA:s siffror står EU för 43.5% av all import från utvecklingsländerna, USA för 29.7%, Japan för 21.7% och Kanada för bara 2.9%. Oxfams siffror visar emellertid att EU:s import från LDC-länderna står för bara 2.8% av EU:s totala import, medan motsvarande siffror för USA, Japan och Kanada är 15.0%, 2.6% och 30.2%. För de utvecklingsländer vilka inte räknas som de 'minst utvecklade' ligger siffrorna genomgående på låga siffror, mellan 2.8 och 6.6%, med EU på ca 4.9% (EC 2003; Gallezot 2003; Oxfam 2002, s. 98-103).

Man väljer alltså från EU-kommissionens sida att lyfta fram den mycket enkelspåriga och friserade INRA-rapporten framför den betydligt bredare och mer innehållsrika Oxfam-rapporten. Den senare visar nämligen att EU är betydligt mer protektionistiskt än USA, Japan och Kanada, vilket man inte vill ska komma fram mer än nödvändigt till allmänhetens kännedom. INRA-rapporten är i princip ett utdrag av de fåtaliga siffror i Oxfam-rapporten som visar på fördelar för EU. Man går till och med så långt att man använder INRA:s undermåliga material för att håna Oxfam-rapporten. Maken till medveten sanningsförvanskning får man leta länge efter. Som en liten protest mot en oansvarig EU-politik och lögnaktiga EU-kommissionärer presenterar jag därför några fler exempel ur kapitel 4 i Oxfam-rapporten, dvs. det kapitel som INRA finner så löjväckande:

Oxfam pekar bland annat på den snedvridning som uppstår mellan I-ländernas handelspolitik och bidragspolitik. Kanadas handelshinder kostar t.ex. LDC-länderna fem gånger så mycket som de får tillbaka i form av utvecklingsbidrag från Kanada (Oxfam 2002, s. 101).

Standardiseringsnormer för jordbruksprodukternas kvalitet är inget generellt sett dåligt påfund, särskilt om det gäller t.ex. bakteriehalter och giftrester, men det kan leda till märkliga konsekvenser. År 2001 genomförde den amerikanska havskattindustrin (fisken 'havskatt!') en kampanj som gick ut på att omdefiniera 'havskatt' så att man kunde exkludera den vietnamesiska varianten, vilket man också lyckades med. Det fanns inga som helst vetenskapliga belägg för en sådan omdefinition. Det enda faktum som förelåg var det ekonomiska, som sa att den amerikanska havskattindustrin var på kraftig tillbakagång beroende på den expanderande vietnamesiska fiskeindustrin. Genom att man trixade lite med evolutionsläran, vilket ju inte utgör ett tullhinder enligt WTO-definitionerna, kommer ca 15.000 vietnamesiska fiskare att få svårt att försörja sig i framtiden (Oxfam 2002, s. 104).

Efter ett kolerautbrott i östra Afrika år 1997 svarade EU med ett totalt importförbud av fisk från hela denna region. Man brydde sig inte om att först undersöka eller ifrågasätta huruvida kolera verkligen kunde spridas via fisk. Efter att WHO påtalat det osannolika i en sådan koppling hävdades givetvis importförbudet, men då var det så dags. Kenyas fiskexport till EU-länderna hade redan minskat med ungefär en tredjedel, vilket kraftigt undergrävde möjligheterna för Kenyas 40.000 fiskare att försörja sig själva och sina familjer. All fiskerelaterad industri i Kenya skadades för lång tid framöver (Oxfam 2002, s. 105).

Andra siffror från den internationella jordbruksmarknaden visar att amerikanska majsodlare i genomsnitt *subventionerades* med \$20.000 årligen (1997), medan filippinska majsodlars genomsnittliga *årsinkomst* låg på \$365 (Oxfam 2002, s. 115). Ett annat välkänt exempel är det subventionerade europeiska mjölkpulvret som i början av 1990-talet helt slog ut den jamaicanska mjölkproduktionen (Oxfam 2002, s. 116). Tyvärr är det här bara några få och särskilt tydliga exempel på alla de grava missförhållanden som föreligger. En friare världsmarknad skulle förmodligen gynna utvecklingsländerna, men de rikare länderna tjänar på protektionism under *täckmantel* av marknadsekonomi<sup>71</sup>.

Jag ser det tyvärr inte heller som omöjligt att man i och med det nya 'miljöinriktade' EU-jordbruket kan komma att använda just miljöaspekterna som förhandlingsargument för att ytterligare skydda det egna jordbruket och försvåra importen från LDC-länderna. LDC-länderna har ju inga *papper* på att de satsar en del av sina finansiella överskott på miljövärd och hållbar utveckling. EU marknadsför faktiskt redan det multifunktionella och hållbara europeiska familjejordbruket enligt konceptet "European Model of Agriculture" (EMA)<sup>72</sup> vid internationella förhandlingar.

## Avrundning

Ministerrådet, EU-kommissionen och EU-parlamentet utgör några av beslutsnivåerna i EU. Dessutom finns det olika "Directorate General" (DG), där t.ex. miljöfrågor hanteras inom DG XI och jordbruksfrågor i DG VI. Därtill kommer de nationella intressena. Det är givetvis ingen lätt sak att reda ut exakt hur allt detta hänger ihop och vem det är som egentligen bestämmer. Det ligger inte heller inom möjligheternas gränser att klara av en sådan sak i denna avhandling, även om det på sätt och vis kan betraktas som absurt att föreslå förändringar av CAP utan att riktigt behärska de institutionella förutsättningarna.<sup>73</sup> Jag får emellertid ta risken att inte behandla alla planeringsrelevanta aspekter vid just detta tillfälle. Vid en eventuell fortsättning av det här projektet blir det givetvis intressant att tränga djupare in i den institutionella problematiken. I det här avsnittet kommer jag att fokusera på vissa, generella problem i beslutsprocessen rörande hur svårt det är att överhuvudtaget genom-

---

<sup>71</sup> "Many of Oxfam's partners in the developing world, and the communities with whom it works, see international trade as a game governed by rules which are constructed to ensure that they cannot win. And they are right. Unless these rules are changed and participation in trade is seen to deliver something else than continued poverty and inequality, the international trading system will continue to lack legitimacy." (Oxfam 2002, s. 24-25).

<sup>72</sup> Se t.ex. Laurilla (2000).

<sup>73</sup> "... It is only within this framework that the CAP can be changed, though the institutional framework itself could be changed by treaty at the next intergovernmental conference. // Those impatient for CAP reform need to understand the framework in which reform could be effected, and perhaps need to ask whether or not institutional reform might be a prerequisite for CAP reform." (Swinbank 1997, s. 78).

driva miljöbeslut. Frågan är kanske rent av om det ligger i någons intresse att misslyckas med en effektiv miljöpolitisk implementering.

### *Vems vilja?*

Tidigare beskrev jag Hildebrands kategorisering av de olika faserna av miljöpolitikens framväxt i Europa. I den tredje – ”The initiative phase” – spelade SEA en avgörande roll för att skapa en mer självständig och en juridiskt sett bättre förankrad miljöpolitik. Miljöperspektivet dominerande emellertid aldrig förhandlingarna omkring SEA och gör det inte heller idag (Hildebrand 2002, s. 25-26). Miljöpolitiken har alltså kommit att integreras bättre i den övergripande politiska agendan, men på grund av den marknadsekonomiska hegemonin inom EU-politiken uppstår genast farhågor om att miljöfrågorna kanske ändå inte har fått någon mer framträdande plats i den tredje fasen, eller dess förlängning<sup>74</sup>. Man kan ibland till och med undra om den miljöpolitiska retorikens främsta syfte är att dölja de faktiska omständigheterna.

Det råder däremot ingen tvekan om att det bakom de jordbrukspolitiska miljöfrågornas upptagande på EU:s dagordning låg ett genuint miljöintresse. Engelska miljöorganisationer av olika slag hade länge krävt en agrar miljöagenda av den engelska regeringen innan dessa började propagera för ESA-stöden. Frågan är vad som rörde sig i huvudet på dem som hade makten och plötsligt hälsade miljöintressenterna välkomna in i gemenskapen. När det gäller CAP kom miljöstödspolitiken ganska lägligt, ur en ekonomisk synvinkel. Vi har tidigare också kunnat konstatera att omsvängningen från ingen medfinansiering från EU till lite och senare mycket medfinansiering gick väldigt fort, i alla fall i förhållande till den vanligen ganska sega politiska processen. Det var nämligen vid det laget uppenbart att man inte kunde fortsätta på den inslagna jordbrukspolitiska vägen av många olika anledningar, men också att man inte kunde genomföra en alltför hastig kovändning. Tack vare miljöstödspolitiken kunde man påbörja en långsam avreglering av pris- och produktionspolitiken samtidigt som man undandrog sig allvarlig kritik från både jordbrukare och WTO. Man kunde alltså fortsätta subventionera det europeiska jordbruket samtidigt som man fick grönt ljus enligt WTO-reglerna. Utvecklingsländerna har dock inte låtit sig blidkas av dessa ’respitreformer’, utan kräver betydligt tuffare tag från de rika ländernas sida, och det finns definitivt goda skäl att fortsätta kritisera den protektionistiska europeiska jordbrukspolitiken. En annan sida av saken är själva ’implementeringsproblematiken’.

Andrew Jordan har i en text kallad *The Implementation of EU Environmental Policy: A Policy Problem without a Political Solution?* (Jordan 2002b), beskrivit lite av implementeringsproblematiken kring EU:s miljöpolitik, dvs. hur svårt det visat sig vara att gå från ord till handling. Han påpekar att man tidigare bedömde EU:s miljöpolitik efter antalet antagna lagar istället för mot bakgrund av hur pass effektivt man egentligen lyckades lösa de aktuella miljöproblemen. Dessutom menar han att det inom t.ex. statsvetenskapen borde vara minst lika viktigt att fundera över varför vissa frågor aldrig ens kommer upp på den poli-

---

<sup>74</sup> Angående ’ekonomismens’ kolonisering av den politiska diskursen – se t.ex. Lundquist (1999), s. 149-150.

tiska dagordningen, eller resulterar i konkret lagstiftning, som att reda ut vad den politiska processen faktiskt resulterar i (Jordan 2002b, s. 306). EU:s nationella mångfald är förvisso en faktor som redan i sig själv leder till uppenbara problem jämfört med politiskt och kulturellt mer homogena federala stater/unioner som Tyskland och USA. Jordan anser emellertid att en av de huvudsakliga anledningarna till de bristande implementeringsresultaten är de verktyg med vilka man från EU:s sida försöker genomdriva miljöbeslut – dvs. direktiven:

”Directives are so called because they direct Member States to legislate or take other effective action. They are binding in terms of the overall objective to be achieved but leave states to determine the detailed arrangements for putting them into practise. Not surprisingly, Member States almost always prefer directives to other forms of regulation because they offer sufficient flexibility to address local peculiarities. EU law is thus deliberately *flexible* to allow for adjustment to national circumstances.” (Jordan 2002b, s. 311).

De enskilda ländernas möjligheter att intervensera ligger helt enkelt i att sinka eller bara delvis genomföra olika direktiv. Man kan inte vägra anta direktiven, eftersom det både är olagligt och oftast politiskt ogenomförbart. ”Bottom-uppers” ser givetvis inte det här som enbart problematiskt, utan tvärtom som något i grunden bra. (Jordan 2002b, s. 311-317). Observera dock att Jordan enbart diskuterar den generella miljöpolitiken, inte jordbrukspolitiken. Jordbrukspolitiken ser han snarare som något för miljöpolitikerna att ta efter för att bättre kunna förankra miljöbesluten: ”... the only viable, long-term answer is to vest the Commission with the same powers it enjoys in the field of competition, fisheries and agriculture.” (Jordan 2002b, s. 320). Inom jordbrukspolitiken använder man sig t.ex. redan av så kallade ”regulations”, vilket Jordan ser som ett mer förpliktigande alternativ till direktiven. Han föreslår därför att man inom miljöpolitiken borde lära sig av jordbrukspolitiken (Jordan 2002b, s. 317). Det må vara hänt att jordbrukssektorn är en förhållandevis stark sektor inom EU, men vad innebär det för möjligheten av att driva en effektiv miljöpolitik *inom* den övergripande jordbrukspolitiken?

Sedan 1987 har olika miljöförordningar och direktiv införts successivt inom ramen för CAP. Genom förordning 1257/1999<sup>75</sup> har miljö- och landsbygdsutvecklingsfrågorna dessutom fått en mer omfattande paraplyförordning. I miljödokument av olika slag vill man av naturliga skäl framhålla det positiva med nya och integrerade dokument och de möjligheter som sådana öppnar upp för. Även här bör det dock vara legitimt att ställa samma fråga som den gällande miljöpolitikens inordnande under den övergripande EU-politiken: Vinner den agrara miljöpolitiken verkligen på att underordnas CAP:s övergripande målsättningar? En del av de effektivitetsproblem som jag senare kommer att ta upp *beror* kanske just på att man klumpat ihop inkomstmål med miljömål i EU:s miljöstödsförordningar. Den slutsatsen får också stöd av en ekonomisk utvärdering av 2078/92-implementeringen:

”Our final conclusion would be, within the tradition of free outlooks from a delimited but intensive study, that the agri-environmental programmes may be important for the socio-economic conditions, but are still only one of [several] fac-

---

<sup>75</sup> Se kap. 4.

tors in a complex web of strong technological, economic and cultural forces. From a welfare economic standpoint and in terms of overall efficiency, the programmes would thus benefit from being stricter directed to merely the environmental objectives, while knowledge on the socio-economic conditions would be focused into how to adapt the schemes accordingly to improve environmental effectiveness.” (Hasund 1999, s. 187).

Men det blev som vi vet precis tvärtom. Tendensen är att miljöfrågorna generellt sett får mer uppmärksamhet idag än tidigare, men miljöfrågorna har samtidigt blivit lidande av att användas som en bricka i det ekonomiska spelet istället för att lyftas fram som ett mer självständigt intresseområde<sup>76</sup>. För att möjliggöra bättre utvärderingar skulle det också vara fördelaktigt med ett tydligare särskiljande av olika delmål. Huruvida luddigheten i målbeskrivningarna också påverkar miljöstödens effektivitet ute på fälten kommer jag att diskutera mer framöver.

Är det då de nationella intressena eller unionens intressen som får störst genomslag i den ’gemensamma’ jordbrukspolitiken? Jordan lutar åt att de nationella intressenterna har lite för mycket att säga till om. Fearne har i sin tur studerat relationerna mellan de individuella medlemsländerna och CAP, framförallt vilka förväntningar de olika länderna egentligen har om vad CAP ska ’lösa’ åt dem. Han noterar att medlemsländernas intresse *inte* främst ligger i att CAP ska nå de övergripande mål som fastlagts i fördragen. Man är mer intresserad av hur CAP påverkar transaktionerna mellan länderna och den ekonomiska situationen för det egna landet. Inriktningen och intensiteten i olika nationers agerande gentemot CAP beror mycket på den relativa betydelsen av jordbruksnäringen i respektive land och jordbrukarlobbys inflytande på beslutsprocessen (Fearne 1997, s. 40). Weale påpekar att vägen därifrån till beslut ändå är en mycket komplicerad process, som svårigen kan förklaras i enkla termer:

”European environmental standards // are neither a reflection of a dominant coalition of countries pushing their own national style of regulation //, nor a merry-go-round in which different countries have a go at imposing their own national style in a sector that is of particular importance to them. Instead, they are the aggregated and transformed standards of their original champions modified under the need to secure political accommodation from powerful veto players.” (Weale 2002, s. 210).

Ända sedan grundandet av den europeiska gemenskapen har medlemsländerna haft stort inflytande på t.ex. kontrollen av att EU:s lagar efterlevs, samt rätt att utdöma sanktioner i de fall där de inte efterlevs (Hækkerup 1998, s. 36). Även där håller dock gemenskapen på att successivt ta över mer av makten:

”Gennem de seneste ti-femten år har bekæmpelse af uregelmæssigheder over for fælleskabets budget tiltrukket sig stadig større opmærksomhed. Et vigtigt element heri har været medlemsstaternes kontrol med, at fælleskabsreguleringen overholdes. Det er i det foranstående eftervist, at traktaten og retsgrundsætningerne over en betragtelig indflydelse på kontrolspørgsmålet, og samtidig foretages der i de sekundære EF-retsakter i stadig større omfang kontrolregulering, det gælder såvel i dybden som i bredden. Udviklingstendensen

---

<sup>76</sup> Se även t.ex. Wohlmeyer (2002), för en diskussion om hur WTO måste ta hänsyn till målen om en hållbar utveckling, inte tvärtom.

i retning af øget fællesskabs-inflydelse på den nationale kontrol er entydig.” (Hækkerup 1998, s. 91).

Det som slår mig i fråga om integrationen mellan svensk jordbrukspolitik och CAP är inte eventuella problem som uppstått längs vägen, utan den tydliga parallelliteten som föreligger och smidigheten i processen. Med lite perspektiv på händelserna verkar 1990 års avreglering (avsedd att fullbordas 1996) vara mer av en förberedande anpassning till CAP än en egentlig avreglering. Under den första halvan av 1990-talet påbörjades nämligen inte bara denna avreglering, utan också förhandlingarna om Sveriges medlemskap i EU. Sverige ansökte om medlemskap den 1/7 1991, förhandlingar inleddes i februari 1993, avslutades i april 1994 och anslutningsfördraget undertecknades den 24/6 1994 samtidigt som Norge, Österrike och Finland. Därefter var det bara i Norge som folket sa ’nej’ vid sin omröstning (Prop. 1994/95:19, del 1, enligt UD, Informationstjänsten). Under samma period arbetade man febrilt med att utveckla svenska miljöstödsprogram i linje med EU:s miljöstödsförordning 2078/92 (SOU 1993; SOU 1994). Viktigt att komma ihåg är också att 1990 års livsmedelspolitiska beslut endast innebar en nedmontering av de interna, svenska marknadsregleringarna. Gränsskyddet skulle bibehållas i avvaktan på kommande GATT-förhandlingar. En ’avreglering’ i den meningen gjorde i själva verket Sverige mer *beroende* av sina främsta handelspartners. I Sveriges fall var det framförallt EU-länder, eller presumtiva EU-länder. Kanske öppnade Sverige i och med 1990 års beslut (i alla fall mentalt) gränserna mot Europa och drog igen dörren ytterligare gentemot resten av världen, vilket gjorde att CAP-integrationen kom att fungera mycket smidigt i förhållande till den ganska stora operation som det var fråga om<sup>77</sup>. Det hade knappast heller varit möjligt för Sverige och Jordbruksdepartementet att bibehålla en egen linje i jordbrukspolitiken utanför EU, eftersom Sverige är av marginellt jordbrukspolitiskt intresse i EU-sammanhang. CAP påverkar svensk jordbrukspolitik vare sig vi deltar aktivt i den europeiska gemenskapen eller ej. Sveriges medlemskap i EU har förmodligen mest påverkat politikens omfattning, medan politikens inriktning har förändrats i mindre grad.

Carlsen och Hasund belyser ett annat förhållningssätt till det hela. Enligt deras argument var Sverige ett föregångsland i jordbrukspolitiskt hänseende, genom att man redan i och med 1990 års livsmedelspolitiska beslut försökte marknadsanpassa jordbruket enligt samma villkor som för andra näringsgrenar. Bidrag ansågs endast berättigade i de fall som de riktade sig mot allmänna behov som inte kunde tillgodoses bättre genom de normala marknadsmekanismerna. Därför kunde man tidigt satsa på utökade program för landskapsvårdande åtgärder samtidigt som prisregleringar och dylikt kunde börja avvecklas. I och med medlemskapsansökan till EU försvagades emellertid reformpaketet. Flera delar i reformpaketet påbörjades aldrig ens. EU-inträdet 1995 innebar därför en återgång till ett liknande regulatoriskt system som det vi hade före 1990 (Carlsen & Hasund 2000, s. 57).

---

<sup>77</sup> Göran Rosenberg antydde också redan 1991 att den svenska avregleringen skulle kunna bli ett mellanspel i avvaktan på en ny återreglering (Rosenberg 1991, s. 116-118).



Det som skiljer mina antaganden från Carlsens och Hasunds slutsatser är alltså att de anser att Sverige var tidigt ute med att försöka genomföra nödvändiga förändringar i ett överreglerat jordbruk, medan jag anser att Sverige 'fegade' genom att egentligen inte lova att göra någonting förrän man inom ramen för GATT hade genomfört liknande förändringar. De huvudsakliga problemen med CAP hade varit kända sedan slutet av 1960-talet. Den svenska EU-lobbyen arbetade hårt för att förbereda ett svenskt medlemskap och den svenska jordbrukarlobbyen var inte på långa vägar lika mäktig som t.ex. den franska. Det var alltså ganska riskfritt att försöka framstå som föregångare och avregleringsivrare i det här sammanhanget, särskilt som man insåg att Sverige skulle bli nettobetalarare vid ett eventuellt medlemskap. Å andra sidan kan jag hålla med om att många formuleringar i 2003 års CAP-reformer bär slående likheter med formuleringarna under ett avsnitt som "Livsmedelspolitiken i en föränderlig omvärld" i Regeringens proposition 1989/90:146 angående den nya livsmedelspolitiken (Riksdagen 1990, s. 25-27).

### *Övriga slutsatser*

Den som söker efter kloka målformuleringar och goda principer inom ramen för miljöstödspolitiken behöver inte bli besviken. Allt detta finns det gott om. Det är först i nästa steg som bristerna blir uppenbara. En trovärdig genomförandeplanering saknas nämligen. I ett sådant läge uppstår gärna misstankar om att man inte på allvar eftersträvar de mål man formulerat inom t.ex. miljöområdet. Det ständiga 'ny-reformerandet' talar inte heller för handlingskraft, utan är ännu ett tecken på att man ofta misslyckas med att genomföra tidigare reformer. Dessutom är 'reform' inte det mest relevanta begreppet att använda sig av då man vill försöka förstå vad olika så kallade CAP-reformer egentligen går ut på, eftersom det ofta bara rör sig om marginella förändringar, som inte på något avgörande sätt bryter mot den traditionella ordningen<sup>78</sup>.

Situationen förbättras inte heller av att det är svårt att finna några egentliga resonemang omkring olika typer av jordbruksrelaterade miljöproblem, olika sätt att lösa dessa problem på och kopplingar till ianspråktaga styrmedel i de officiella dokumenten. Det går därför inte att avgöra om de valda strategierna bygger på ett omfattande forskningsunderlag eller om man relativt okritiskt använt sig av de verktyg man råkat ha till hands. Det är inte att förvånas över att det senare i avhandlingen kommer att visa sig att implementeringen av en del miljöprogram påminner om att försöka slå i spik med hjälp av en skruvmejsel. Finns det t.ex. inga miljöproblem som bara kan lösas effektivt på en lokal beslutsnivå med hjälp av lokal expertis?

En preliminär slutsats angående den jordbrukspolitiska *dialogen*, bland annat mot bakgrund av det närmast ovanstående resonemanget, är att den enskilde jordbrukarens intresse och autonomi behandlas minst sagt styvmoderligt. Man nämner inte ens sådana aspekter. En nationell eller överstatlig jordbrukspolitik kräver helt enkelt en viss nivå av förutsägbarhet från makthavarnas sida. Jordbrukarnas 'fria val' måste därför begränsas, om inte till ett mini-

---

<sup>78</sup> Se t.ex. Ackrill (2000), s. 50.

mum så åtminstone till relativt ofarliga valmöjligheter<sup>79</sup>. Även i avsaknad av ett vidare etiskt resonemang kan man förhålla sig kritisk till möjligheten av att alls kunna nå en långsiktigt hållbar utveckling inom ramarna för ett bidrags-/ersättningssystem som det nuvarande. Det kan inte vara särskilt lockande att ge sig in i en framtida yrkessatsning med motiveringen att det åtminstone finns goda chanser till socialbidrag. Den verkliga insatsviljan går inte heller att mäta i nuvarande 'störda' dialog, och frågan är vad som kommer att hända den dag som de extra stödpengarna uteblir?<sup>80</sup>. En viktig fråga för den fortsatta diskussionen är alltså om den nuvarande miljöstödspolitiken kommer att förändra jordbrukarnas handlingsmönster i grunden, eller om man bara genererar ytterligare bidragsberoende. För närvarande nöjer jag mig med några mer övergripande slutsatser:

- Det vore önskvärt att utarbeta en ordentlig handlingsplan för hur man skulle kunna förverkliga de ambitioner som ligger bakom t.ex. försiktighetsprincipen, subsidiaritetsprincipen, principen om att förorenaren betalar (PPP) eller miljöstödsprogrammen. Inte minst viktigt är det då att diskutera relevanta beslutsnivåer.
- CAP måste alltid diskuteras och utvärderas mot bakgrund av ett vidare omvärldsperspektiv än just EU, så att ett utökat skydd för europeiska natur- och kulturmiljöer inte sker på bekostnad av att utvecklingsländernas ekonomi och deras möjligheter att skydda sin egen natur- och kulturmiljö urholkas mer än vad som redan är fallet. Miljöfrågorna får inte bli ett nytt svepskäl för fortsatt översubventionering av det europeiska jordbruket.
- Kombinationer av olika mål och syften leder inte bara till en integrerad syn på landsbygdsutvecklingen och positiva synergieffekter, utan medför också problem när det gäller att skapa miljöeffektiva stödprogram. Miljöstödspolitiken skulle behöva tydliggöras med avseende på specifika målsättningar, riktlinjer, handlingsplan, gränsvärden etc.
- Verksamhetsnivån och dess specifika problematik, inklusive frågor om hur det agrara natur- och kulturvårdsarbetet kan genomföras även om/när antalet jordbrukare kraftigt minskar, måste lyftas fram i ljuset på ett bättre sätt än idag.

Samtliga dessa aspekter kommer att beröras mer framöver. Jag övergår nu till en diskussion omkring vad som skulle kunna kallas för pil A i figur 4 (s. 46). Det handlar alltså om gällande förordningar och program inom nuvarande miljöstödspolitik, samt erfarenheter omkring dess implementering. Den jord-

<sup>79</sup> Jag kommer att gå närmare in på detta i kapitel 4, 5 och 6.

<sup>80</sup> "Agri-environmental schemes operate generally for five years. If, at the end of five years, participants withdraw or the relevant scheme closes, one might ask whether any genuine gain, either in environmental or in income terms, has been achieved. In the long term, the success of any scheme needs to be judged in terms of its effect upon long term farm management decisions." (Buller & Brives 1999, s. 203). "The permanence of the new practises and partnerships is uncertain. Perhaps they are purely instrumental and will not survive when the funding is finished. // The projects which stemmed from practical needs in a bottom-up manner are the likeliest to start to live a life of their own." (Valve 2002, s. 135).

brukspolitiska dialogen blir emellertid relativt ensidigt belyst. En diskussion omkring pil D i figur 4 saknas nästan helt i det följande kapitlet, eftersom denna sida av dialogen inte utgör någon egentlig (officiell) del av miljöstödspolitiken. Jordbrukarna har mest bara att svara på de signaler som myndigheterna sänder ut. Det hade givetvis varit önskvärt med en kompletterande beskrivning av hur t.ex. olika lobbygrupper inverkar på processen, för att dialogbilden skulle bli mer komplett, men en sådan undersökning hade krävt en helt annan form av (inofficiellt) underlagsmaterial än vad jag för tillfället besitter. Den information som jag erhållit tyder dock inte på att enskilda brukare anser sig kunna utöva något större inflytande på den jordbrukspolitiska beslutsprocessen, vare sig själva eller genom sina intresseorganisationer. I miljöstöds-sammanhang är det dessutom sällan jordbrukarna som står för själva lobbyverksamheten. Miljöstödsprogrammen betraktas därför också av jordbrukarna som en större pålaga utifrån (det allmänna intresset) än många andra delar av jordbrukspolitiken. Den följande berättelsen handlar mer om en sådan 'miljöstödspolitisk dialog' än om en generell jordbrukspolitisk dialog, även om jag tror att många av mina slutsatser kan sägas gälla även i ett bredare jordbrukspolitiskt sammanhang. För att undvika onödig begreppsförvirring kommer jag dock att fortsätta använda mig av begreppet 'jordbrukspolitisk dialog', men vill alltså betona att jag främst diskuterar denna i ett miljöpolitiskt sammanhang.

## 4. Förordningar, program och implementering

EU:s förordning 1257/1999 *on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations* (EC 1999a), är det centrala dokument som (under Agenda 2000) behandlar stöd för landsbygdsutveckling, medan förordning 1750/1999 *laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1257/1999 on ...* (EC 1999b), anger detaljerade regler för tillämpningen av förordning 1257/1999. Förordning 1257/1999 upphäver förordning 2078/92 (se ovan), men bara i juridisk mening. I praktiken är det mesta sig likt sedan 2078/92. 'Hållbar utveckling' (sustainable development) har förvisso blivit ett nytt övergripande mål, där 1257/1999 alltså fungerar som en form av paraplyparagraf för en del tidigare EU-förordningar (jfr. miljöbalken), men de gamla spelreglerna ligger relativt fast: "Whereas the existing agri-environmental support under Regulation (EEC) No 2078/92 should be continued for targeted environmental measures, taking into account experience gained in the implementation of this scheme ..." (EC 1999a, pkt. 30).

Förordning 1257/1999 inleds med en förklaring av att "The Council of the European Union, //, has adopted this regulation", med 6 beaktande bisatser angående vilka överordnade lagar och myndigheter man tagit hänsyn till, samt 53 'under det att'-bisatser (whereas) som förtydligar villkoren för den nya förordningen. Därefter vidtar förordningens egentliga artiklar. Dessa avslutas med en beskrivning över vilka tidigare förordningar som ersätts helt eller delvis. Jag inleder det här kapitlet med några viktiga citat från centrala fördrag/traktat och förordningar, men gör för övrigt bara punktvisa nedslag i lagtexterna där jag finner något av särskilt intresse för den här avhandlingens tema. I det närmast följande avsnittet refererar jag till de engelskspråkiga versionerna, med engelska citat, eftersom de svenska översättningarna inte är exakta och eftersom jag vill komma så nära ett av originalspråken som möjligt. Senare i avhandlingen återkommer jag till de svenska versionerna och ger ett exempel på hur man kan förskjuta tyngdpunkten mellan förordningarnas olika delar genom att undvika en exakt översättning.

### Generella målsättningar

Under punkt 1 och 2 i artikel 1 anges att huvudsyftet med förordning 1257/1999 är att:

- "1. This Regulation establishes the framework for Community support for sustainable rural development.
2. Rural development measures shall accompany and complement other instruments of the common agricultural policy and thus contribute to the achievement of the objectives laid down in Article 33 of the Treaty." (EC 1999a).

Artikel 33 (tidigare Artikel 39) i EC-fördraget/traktatet *the Treaty establishing the European Community*, behandlar i sin tur huvudmålsättningarna med CAP:

- "1. The objectives of the common agricultural policy shall be:

- (a) to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production and the optimum utilisation of the factors of production, in particular labour;
  - (b) thus to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;
  - (c) to stabilise markets;
  - (d) to assure the availability of supplies;
  - (e) to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices.
2. In working out the common agricultural policy and the special methods for its application, account shall be taken of:
- (a) the particular nature of agricultural activity, which results from the social structure of agriculture and natural disparities between the various agricultural regions;
  - (b) the need to effect the appropriate adjustments by degrees;
  - (c) the fact that in the Member States agriculture constitutes a sector closely linked with the economy as a whole.” (EC 1997).

Här ges alltså de huvudsakliga riktlinjerna och gränserna för hur EU överhuvudtaget *kan* satsa på en mer hållbar utveckling för jordbruket. Det måste ske inom ramen för huvudmålen med CAP, dvs. ökande produktivitet, optimalt utnyttjande av produktionsfaktorer, bättre inkomster, stabila marknader, säkrad tillgång på varor och resonabla priser. Kopplingarna till övergripande ekonomiska aspekter är således tydliga i ”the Treaty”, men hur är det med kopplingar mellan jordbruk och miljö? Inte någon av artiklarna under rubriken *Agriculture* tar upp dessa aspekter. Inte heller i det ganska korta kapitlet om *Environment* kopplar man till jordbrukspolitiken, explicit, men punkt 2 i artikel 174 (tidigare artikel 130r) är ändå intressant, eftersom man där anger de generella principer som ska tillämpas i allt miljöarbete:

”Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on the *precautionary principle* and on the principles that *preventive action* should be taken, that environmental damage should as a priority be *rectified at source* and that the *polluter should pay*.” (EC 1997, pkt 2, mina kursiv.).

Det är inga dåliga principer. Hade de kunnat efterlevas hade vi förmodligen inte haft några större miljöproblem. I artikel 176 (tidigare artikel 130t) fastslås dessutom att ”The protective measures adopted // shall not prevent any Member State from maintaining or introducing more stringent protective measures. Such measures must be compatible with this treaty...” (EC 1997, art. 176), varvid den sista meningen öppnar upp för ganska mycket godtycke. Om man bara så önskar, så finns det alltid någon punkt att hänvisa till för att undvika att enskilda medlemsländer företar sig något alltför miljövänligt. Men för att återgå till förordning 1257/1999: I artikel 2, under ”Scope and Objectives”, anger man vad som menas med landsbygdsutveckling och omställning (jfr. svenska program):

- ”Support for rural development, related to farming activities and their conversion, may concern:
- the improvement of structures in agricultural holdings and structures for the processing and marketing of agricultural products,
  - the conversion and reorientation of agricultural production potential, the introduction of new technologies and the improvement of product quality,
  - the encouragement of non-food production,

- sustainable food development,
- the diversification of activities with the aim of complementary or alternative activities,
- the maintenance and reinforcement of viable social fabric in rural areas,
- the development of working and living conditions,
- the maintenance and promotion of a high nature value and a sustainable agriculture respecting environmental requirements,
- the removal of inequalities and the promotion of equal opportunities for men and women, in particular by supporting projects initiated and implemented by women.” (EC 1999a, art. 2).

Under kapitel 2, *Rural development measures*, i samma förordning, behandlas t.ex. utbildning av jordbrukare och stöd till mindre gynnade (marginella) jordbruksområden. För mig är det emellertid främst kapitel 6, *Agri-environment*, särskilt art. 22-24, som är av intresse. Här hänvisar man till generella målsättningar för jordbruk och miljö inom EU, och förklarar vad som menas med ”Support for agricultural production methods designed to protect the environment and to maintain the countryside ...” (EC 1999a). Artikel 22 definierar vilka typer av stöd man prioriterar. Det handlar t.ex. om miljövänlig extensifiering av jordbruket och skötsel av låg-intensiva betessystem, bevarandevärda (hotade) naturvärden, fortsatt skötsel av landskaps- och historiska element och användandet av ’miljöplanering’. Artikel 23 beskriver generella riktlinjer för vad som krävs för att man ska kunna få något stöd, vilket är minst femåriga avtalsperioder, insatser utöver det ’sedvanliga’ (’usual good farming practice’) och att miljöstöd inte kan erhållas då det föreligger överlappningar mellan andra stöd, som t.ex. marknadsstöd eller kompensationsbidrag. Artikel 24 anger beräkningsgrunderna för stödnivåerna. Stöden ska kompensera för framförallt inkomstbortfall och tilläggskostnader som beror av skötselåtaganden. I den 14:e bisatsen beskriver man jordbrukspolitikens koppling till subsidiaritetsprincipen:

”Whereas, given the diversity of the Community’s rural areas, rural development policy should follow the principle of subsidiarity; whereas it should therefore, be as decentralised as possible and emphasis must be on participation and a ’bottom up’ approach; whereas, therefore, eligibility criteria for rural development support should not go beyond what is necessary to achieve the objectives of rural development policy;” (EC 1999a, pkt 14).

Viktigt att komma ihåg inför en utvärdering således. Samtidigt som subsidiaritetsprincipen öppnar upp för en mer effektiv diversifiering mellan beslut som fattas bäst på central respektive lokal nivå, så påstår t.ex. Hildebrand att detta också kan leda till att EU:s kompetens ifrågasätts och att det hela faktiskt kan resultera i en försvagad och mindre effektiv miljöpolitik från EU:s sida (Hildebrand 2002, s. 31). En annan viktig sak tycker jag är att man berömmar sig om att ha lyckats integrera jordbrukets strukturella och miljömässiga frågor i ett övergripande ekonomiskt och socialpolitiskt sammanhang (EC 1999a, pkt. 4), samtidigt som man betonar den ekonomiska konkurrenskraften som den viktigaste framtidsaspekten att ta hänsyn till:

”Whereas over the coming years, agriculture will have to adapt to new realities and further changes in terms of market evolution, market policy and trade rules, consumer demand and preferences and the Community’s next enlargement; whereas these changes will affect not only agricultural markets but also local

economies in rural areas in general; whereas a rural development policy should aim at restoring and enhancing the competitiveness of rural areas and. Therefore, contribute to the maintenance and creation of employment in those areas;" (EC 1999a, pkt. 6).

Förordning 1750/1999 anger som sagt de formella reglerna för tillämpningen av förordning 1257/1999, vilket kanske inte är det mest intressanta att diskutera i detta sammanhang. Av förordningens alla artiklar har jag bara tänkt citera och kommentera punkterna 2 & 3 i artikel 48 (Kap. 3, sektion 6), som berör sanktionsrätten:

"(2) Member states shall determine a system of penalties to be imposed in the event of breaches of the obligations entered into and of regulatory provisions applicable to the case, and shall take all necessary steps to put the system into operation. Such penalties shall be effective, shall be commensurate with their purpose and shall have an adequately deterrent effect.

(3) Where it is found that a false declaration has been made as a result of serious negligence, the beneficiary in question shall be excluded from all rural development measures falling under the relevant chapter of Council Regulation (EC) No 1257/1999 for the calendar year in question. In the case of a false declaration made intentionally, he shall apply without prejudice to additional penalties provided for under national rules." (EC 1999b, art. 48).

Dessa två punkter visar tydligt vem som bestämmer och vem som har att lyda i miljöstödsammanhang. Därmed ges väldigt lite utrymme för något *annat* än toppstyrning, och detta alldeles oavsett vad som sägs i t.ex. subsidiaritetsprincipen eller andra (icke-bindande) generella tumregler. Den 'avskräckningseffekt' som man talar om i punkt 2 kan i bästa fall tolkas som att man inte vill att 'fuskare' ska ta del av miljöstödspengar som skulle göra bättre nytta på annat ställe, vilket ju inte är något dåligt i sig, men det leder även till att årliga brukare inte vågar ansöka om stöd om de inte känner sig helt säkra på regelverket. Jag har själv kunnat notera hur brukare, som mycket väl skulle vara stödberättigade, inte vågat skicka in sin ansökan på grund av just sanktionsrisken, exempelvis då jag arbetade med handläggning och kontroll av kulturmiljöstödet vid Länsstyrelsen i Malmö<sup>81</sup>. Fuskets inom EU (på alla nivåer) är förvisso både utbredd och dokumenterat och behöver stävjas (Hækkerup 1998), men frågan är om en utvidgning av EU:s kontroll- och sanktionsrätt verkligen är en långsiktigt hållbar väg att slå in på. Frågan är om det inte vore bättre att, som Herman Schmid säger efter att ha refererat Nick Hækkerups avhandling:

"... det [är] bättre att återställa de nationella staternas makt över jordbruksbidrag och regionalpolitik än att utvidga EU-förvaltningens kår av kontrollanter och inspektörer, som själva värjer sig mot kritisk insyn och kontroll. Det hjälper inte med nya kommissionärer om man inte samtidigt gör något åt det demokratiska underskottet som är EU:s grundproblem." (Schmid 1999, s. A4).

---

<sup>81</sup> Se även t.ex. Ljung (2001), s. 76-77.

## Svenska förordningar och målsättningar

Genom Förordning 2000:577, *om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder*, får EU-förordningarna 1257/1999 och 1750/1999 sin svenska lagenliga ”komplettering” (SFS 2000, 1§). *Miljö- och Landsbygdsutvecklingsprogram för Sverige år 2000-2006* (LBU-programmet), ett program som EU genom förordning 1750/1999 kräver att varje medlemsland upprättar, är emellertid det dokument som ger den mest konkreta beskrivningen av vad det hela går ut på (Jordbruksverket 2000a). Jag tänker bara uppehålla mig en kort stund vid dessa formella dokument, för att peka på några saker som jag funnit särskilt intressanta, och allra först vill jag kommentera några skillnader som jag noterat mellan den svenska och den europeiska förordningen. 2§ i förordning 2000:577 är jämförbar med artikel 2 i EU-förordningen 1257/1999. Följande möjliga stödformer anges i den svenska versionen:

- ”1. ersättning för miljövänligt jordbruk
  2. kompensationsbidrag i mindre gynnade områden
  3. investeringsstöd till jordbruks-, trädgårds- och renskötsel företag
  4. investeringsstöd för en förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter
  5. stöd till investeringar i skog i syfte att höja skogens ekologiska värde
  6. startstöd
  7. stöd för kompetensutveckling
  8. stöd för anpassning och utveckling av landsbygden”
- (SFS 2000, 2§).

Formuleringarna är givetvis inte exakt desamma, och inte heller ordningen mellan punkterna, men å andra sidan är det mesta formulerat i så pass allmänligt ordalag att man utan problem kan säga att det ena är en ungefärlig avspeglning av det andra. Skillnaderna är emellertid intressanta att notera och fundera över. Den svenska förordningen ska ju utgöra en nationell lagenlig komplettering av det ursprungliga EU-dokumentet, och ger i alla fall intryck av att vara en direkt översättning av EU-förordningen. Jag noterade emellertid ganska snart att t.ex. ”ersättning för miljövänligt jordbruk” hade fått en mer framträdande plats i det svenska dokumentet (1:a plats, jämfört med 8:e plats i EU-förordningens andra artikel, jfr. tabell på s. 42). Det verkar alltså som att man prioriterar de ekologiska aspekterna av jordbrukspolitiken i Sverige, medan man från EU:s sida hellre betonar de ekonomiska aspekterna och sätter jordbrukaren i centrum. Det märks redan i förordningarnas titlar: ”... om stöd för *miljö-* och landsbygdsutvecklingsåtgärder” (min kursiv.)/”... on support for rural development”. På så vis framstår miljöåtgärderna i den europeiska versionen som om de vore ämnade för att i första hand ge brukarna nya försörjningsalternativ, medan t.ex. investeringsstöd och startstöd i den svenska versionen skrivits in så att de ser ut att understödja miljöåtgärderna (SFS 2000; EC 1999a).

LBU-programmet inleds med en ganska lång lägesbeskrivning av jordbruksstatistik, -historia, etc., innan man behandlar själva ’handlingsplanen’ under rubriker som t.ex. ”strategi, kvantifierade mål och prioriteringar”, ”redogörelse för planerade åtgärder”. Mycket av detta, särskilt det som står under ”redogörelse för planerade åtgärder”, är tyvärr mest en form av juridiskt bihang till förordningen och lika tråkig läsning som förordningens paragrafer.



Flera textavsnitt återkommer mellan olika versioner av de formella dokumenten och det är svårt att extrahera något riktigt matnyttigt ur det hela, eftersom innehållet pendlar mellan politisk retorik och formalia angående ansvariga myndigheter. En del av de generella beskrivningarna av mål, medel, miljö, kompetensutveckling, utvärderingsproblem etc., tror jag ändå kan vara av visst intresse att belysa. Det ger en fingervisning om varför de konkreta miljöprogrammen ser ut som de gör. Under delrubriken ”jordbruket” i lägesbeskrivningen anges vad som är det huvudsakliga miljömålet med den ’nya’ jordbrukspolitiken:

”En hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion skall främjas genom att bevara och främja den biologiska mångfalden, bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer och ett varierat odlingslandskap, minimera miljöbelastningen samt beakta behovet av en långsiktig hushållning med naturresurserna.” (Jordbruksverket 2000a, s. 32).

Det är ungefär vad som sades redan i och med 1990 års livsmedelspolitiska beslut. För att lyckas med något sådant behöver man ju också ’kompetenta jordbrukare’. Kompetensutvecklingsfrågorna får därför ett ganska stort utrymme i LBU-programmet och utbildningsaspekterna dyker upp under ett flertal olika delrubriker. Vad som förvånar är kanske med vilken lätthet man glider undan svårigheterna med det hela. Man kommenterar knappast ens den oerhörda komplexiteten i en fråga som handlar om att nå motiverade och kunniga jordbrukare som arbetar för att nå ett långsiktigt hållbart jordbruk. Den närmast ’naiva’ hållningen till det hela och fenomenet att försöka reducera en komplex fråga till enkel statistik förtjänar ett par citat:

”Processen från probleminsikt till motivation som leder till genomförande av miljötåtgärder kan dock vara lång och kräver kompetensutveckling med olika inriktning i dess olika skeden.” (Jordbruksverket 2000a, s. 34).

”Det övergripande målet för kompetensutvecklingsåtgärderna är att komplettera övriga åtgärder inom insatsområdet, bl.a. i syfte att uppnå miljökvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Giftfri miljö, En storslagen fjällmiljö* och *Levande skogar*. De specifika målen för åtgärden är att höja effekten av andra jord- och skogsbruksåtgärder inom programmet och att höja kompetensnivån hos personer verksamma inom jord- och skogsbruket. Såväl jord- och skogsbrukare, som anställd arbetskraft, är viktiga målgrupper. Målet är att i princip samtliga jordbrukare och anställda i jordbruket skall erbjudas individuell rådgivning eller utbildning i miljöfrågor med anknytning till miljömålen för programmet. Kompetensutveckling med anknytning till jordbruket anordnas inom samtliga delmål under miljökvalitetsmålen. Målet är 60 000 deltagare per år.” (Jordbruksverket 2000a, s. 89).

Angående trenderna inom jordbruket, vilka motiverar den nya miljöpolitiken, noterar man att antalet potentiella(?) betesdjur inte har förändrats nämnvärt sedan EU-inträdet och att den totala arealen betesmark har ökat något under de senaste åren, men samtidigt också att storleksrationaliseringen för svenska jordbruksföretag har accentuerats efter EU-inträdet (Jordbruksverket 2000a, s. 35-36). Här finns alltså en uppenbar risk att betesdriften koncentreras ännu mer till redan intensiva jordbruksområden och minskar i marginella bygder:

”Sammanfattningsvis är den pågående marginaliseringen som sker på landsbygden i vissa regioner, storleksrationaliseringen inom jordbruket och specialiseringen av jordbruket i slättbygder påtagliga hot mot ett ekologiskt hållbart jordbruk

eftersom den biologiska mångfalden och kulturmiljövärden riskerar att utarmas ytterligare genom nedläggning av jordbruksmark i skogsbygd och mer ensidig växtodling i slättbygd. Denna utveckling har pågått de senaste årtiondena och har visat sig vara svår att bryta.” (Jordbruksverket 2000a, s. 43).

### *Måluppföljning*

I LBU-programmet betonar man att det för närvarande inte finns något användbart mått på artnivå eller lägre för att följa upp målen om att bevara den biologiska mångfalden (Jordbruksverket 2000, s. 35). Under rubriken ”Effekter av nuvarande åtgärder” anges också att det är svårt att bedöma de långvariga effekterna av stöden, eftersom programmen ännu inte avslutats (Jordbruksverket 2000a, s. 53). Enligt min mening är det särskilt viktigt att diskutera tänkbara effekter och konsekvenser av programmen innan de avslutas, eftersom det annars blir svårt att göra något åt programmen. Jordbruksverkets argumentation finner jag därför lite märklig i detta avseende. Det saknas både resultat och fungerande mätmetoder för att på ett relevant sätt kunna följa upp målen om t.ex. biologisk mångfald. Först måste vi invänta utvecklingen av relevanta mätmetoder. Sedan måste vi också vänta på att programmen ska avslutas innan vi på ett statistiskt hållbart sätt kan diskutera effekter och konsekvenser av miljöstödsprogrammen. Det må ligga någonting i detta, men det pekar också i riktning mot att det här finns en uppgift för retoriken att fylla. I *genus judiciale* finns redan ett konkret utvärderingsverktyg att använda sig av och att vidareutveckla. Man kan dessutom fråga sig hur den första omgången program överhuvudtaget kunde utformas med tanke på den ännu större osäkerhet som då måste ha förelegat.

Det har förvisso inte saknats försök att ”på artnivå eller lägre” finna objektiva och mätbara indikatorer på landskapsförändringar. Svårigheterna med att koppla sådana indikatorer till just t.ex. miljöstödsprogrammen är dock flera. För det första måste man mäta sådant som direkt kan relateras till miljöprogrammen, men programmen berör bara generella skötselåtgärder på biotopnivå – inte specifika arter. Problemet blir då att välja en relevant art att studera. I en uppmärksam holländsk studie noterade man t.ex. att ökad miljöhänsyn, vilket bland annat leder till mindre mängder gödningsmedel, inte har någon större effekt på vadarfåglar: ”The four most common wader species<sup>82</sup> were observed even less frequently on fields with management agreements” (Kleijn *et al* 2001, s. 723). Det faktum att de är de fyra vanligaste vadarfåglarna i Europas mest övergödslade land borde väl redan det stämma till viss eftertanke. Vadarfåglar är kända för att föredra extremt näringsrika biotoper: ”Sewage farms were long recognised as exciting birdwatching localities especially for migrant waders.” (Fuller 1982, s. 14). Övriga jämförelser mellan rötslamsanläggningar och det Holländska jordbruket må vara onödiga, men att de fyra arter som nu dominerar de holländska våtmarkerna skulle kunna minska i antal om näringsläckaget minskade något är inget som underkänner miljöstödspolitiken. Då är det kanske snarare bristen på våtmarker i Europas utdikade

---

<sup>82</sup> *Limosa limosa* (rödspov), *Haematopus ostralegus* (strandkata), *Vanellus vanellus* (tofsvipa) och *Tringa totanus* (rödbena).

'rationella' jordbruksbygder som utgör ett reellt hot mot vadarfåglarna. Även i ett sådant här fall, synbarligen relevant ur indikatorsynpunkt och godkänt av en så pass välrenommerad tidskrift som *Nature*, kan man alltså ifrågasätta värdet av 'miljöstödsindikatorer'. Det blir givetvis ännu mer komplicerat med tanke på att varje markbit, brukare och arbetsinsats är unik. Utvecklingen på en viss markyta är dessutom beroende av vad som händer på angränsande marker. Kommunala våtmarksprojekt utanför EU-programmens regi påverkar kanske slutresultatet i större omfattning än vad isolerade miljöavtal i EU:s regi gör. Det tar dessutom tid innan resultat kan fastställas, under vilken miljöstödsprogrammen hinner förändras och brukare hinner både gå med i och ut ur olika program, samtidigt som omvärldsfaktorerna ständigt förändras.

Det allra märkligaste är kanske att man från Jordbruksverkets sida så ofta hävdar att miljöstödsprogrammen ändå *har* varit framgångsrika och effektiva, trots att man saknar både mätmetoder och resultat. I en kommentar angående de förändringar man nu föreslår blir detta särskilt komiskt:

"De effekter som kan *fastställas* från nuvarande åtgärder för landsbygdens utveckling och som redovisats i föregående avsnitt, har legat till *grund* för utformningen av föreliggande program." (Jordbruksverket 2000a, s. 75, mina kursiv.).

Föreliggande program har således utformats på ganska lösa grunder, får man anta. Även en broschyr som t.ex. *Plus och minus för miljön – miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik* domineras av enkel statistik angående t.ex. hur många brukare som anslutit sig till olika stödprogram, samt en ganska fri diskussion omkring förmodade konsekvenser (Jordbruksverket 2002a). Under det ovanstående kapitlet i Landsbygdsprogrammet handlar texten i övrigt mest om att pussla ihop gamla idéer med nya rubriker och nya formella regler<sup>83</sup>, med vissa helt nya ämnen som man nödgats ta med som allra pliktskyldigast på grund av EU-direktiven (t.ex. 'kvinnooperspektivet').

## Svenska miljöstödsprogram

De svenska program som jag fokuserar i denna avhandling började gälla från och med år 1996, och fick sin huvudsakliga beskrivning genom Jordbruksverkets broschyr *Miljöstöd 1996 – Biologisk mångfald och kulturmiljövärden, Miljö känsliga områden* (Jordbruksverket 1996a). I denna beskriver Jordbruksverket syften med och förhållningsregler för:

- stöd för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i slätterängar
- stöd för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker
- stöd för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer

---

<sup>83</sup> Huvudsakligen indelat i två "Insatsområden", där det första heter "Ett ekologiskt hållbart lantbruk", och det andra heter "En ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden". Det första insatsområdet behandlar i huvudsak de miljöprogram som jag senare kommer att beskriva i större detalj, medan det andra insatsområdet tar upp t.ex. bidrag för att stimulera diversifiering av jordbruksverksamhet och startstöd till unga jordbrukare. Kompetensutvecklingsprogram ingår under båda insatsområden (Jordbruksverket 2000a). I princip är det alltså samma typer av program som under 2078/92.

- stöd för anläggning och återställande av våtmarker och småvatten
- stöd för anläggning av extensiv vall och skyddszoner utmed vattendrag
- stöd för sådd av fånggrödor

De tre första av de ovan beskrivna stöden går dessutom under samlingsbeteckningen ”Biologisk mångfald och kulturmiljövärden”, medan de tre senare stödformerna går under samlingsbeteckningen ”Miljökänsliga områden” (Jordbruksverket 1996a, s. 3 och 22). Under den första samlingsbeteckningen skriver man att syftet med dessa stöd är att ”... ge slätterängar, betesmarker och värdefulla natur- och kulturmiljöer rätt skötsel sett från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt. Med rätt skötsel menas i detta fall en sådan skötsel som bevarar och förstärker markernas hävdgynnade biologiska mångfald samtidigt som markernas kulturmiljövärden bevaras och tydliggörs.” (Jordbruksverket 1996a, s. 3). Dessa stödformer kan samtliga jordbrukare i Sverige ansöka om.

Under delrubriken ”Slätterängar” kan man läsa att syftet med just denna stödform är att: ”... de få kvarvarande slätterängarna ska skötas på ett sätt som bevarar och förstärker deras höga hävdgynnade biologiska mångfald, representativa flora och fauna och typiska sällsynta arter. Samtidigt ska de skötas på ett sätt som bevarar och tydliggör deras kulturmiljövärden.” (Jordbruksverket 1996a, s. 4). Stödet lämnas för själva slätterarbetet, och extra stöd kan lämnas för lieslätter, efterbete och lövtäkt<sup>84</sup>.

För ”Betesmarker” är syftet att särskilt värdefulla betesmarker ska skötas enligt samma motivering som slätterängarna<sup>85</sup>. I vanliga fall brukar man från Jordbruksverkets sida vara noga med att påpeka att det är för skötselarbetet som ersättning utgår, men på betesmarkerna är det djuren som gör jobbet och man har därför valt att tala tyst om vad man betalar för under den här delrubriken. Av texten i övrigt att döma, står det emellertid helt klart att det är för förekomsten av sällsynta växtarter man egentligen betalar.

Syftet med ”Värdefulla natur- och kulturmiljöer sägs vara att bevara värdet hos natur- och kulturmiljöer som är rika på lämningar av ett äldre jordbruks-samhälle. ”Brukningsvägar, odlingsrösen och hägnader är exempel på sådana landskapselement som har eller har haft en funktion i ett äldre brukningssätt.” (Jordbruksverket 1996a, s. 13). Även här betonas att det är för skötselarbetet man betalar. Skötselreglerna är ganska komplicerade. Bland annat gäller för samtliga landskapselement som ger stödpoäng att markvegetationen årligen ska slås av och bärgas eller betas, samt att träd och buskar av igenväxningskarakteristik ska tas bort. Dessutom ska upplag av sten och jord, röjningsavfall, avfall från jordbruksproduktion och tillfälligt lagrat grovfoder forslas bort. Därutöver gäller vissa specialregler för olika element. Uträkningsystemet är oerhört komplicerat och bygger, förutom på kvalifikations- och stödpoäng, på t.ex. antal eller löpmeter av det efterfrågade elementet<sup>86</sup> (Jordbruksverket

<sup>84</sup> Stödbelopp = 1800:-/ha för klass A och 1300:-/ha för klass B. Tillägg = 2500:-/ha för lieslätter, 700:-/ha för efterbete och 500:-/ha för lövtäkt (alla stödbelopp framöver anges på årsbasis) (Jordbruksverket 1996a, s. 6).

<sup>85</sup> Stödbelopp = 1600:-/ha för huvudklass A, 1100:-/ha för huvudklass B och 800:-/ha för huvudklass C och D (Jordbruksverket 1996a, s. 12).

<sup>86</sup> Stödbeloppet = 1400:-/stödpoäng (1 stödpoäng kan man t.ex. få för 5-9 Alléträd, 150-999m brukningsvägar eller för 1-9 märkegravar (Jordbruksverket 1996a, s. 16-21)

1996a, s. 13-21). Mer om detta senare. För den som önskar en mer pedagogiskt upplagd och tydligare beskrivning av vad Kulturmiljöstödet går ut på rekommenderas den av Riksantikvarieämbetet utgivna *Värdefulla natur- och kulturmiljöer i jordbrukets miljöstöd – om ersättning för skötsel av värdefulla natur- och kulturmiljöer* (Riksantikvarieämbetet 1995).

Under samlingsbeteckningen ”Miljökänsliga områden” samlas de tre senare av de ovan listade miljöstöden. Den gemensamma motiveringen för dessa stöd är kort och koncis: ”Nyanläggning och restaurering av våtmarker främjar den biologiska mångfalden och leder till minskade växtnärlingsförluster genom att våtmarkerna har en kvävereducerande effekt. Genom att hålla åkermarken bevuxen året om kan växtnärlingsläckage och erosion minskas vilket är bra för miljön.” (Jordbruksverket 1996a, s. 22). Av ovanstående anledning är dessa stöd särskilt avsedda för fulläkersbygden i Götaland och Svealand<sup>87</sup>. Lite förvirrande kan beteckningen ”miljökänsliga områden” vara då man jämför med den motsvarande engelska termen ”environmentally sensitive area” (ESA). I ett vidare europeiskt perspektiv innebär ofta ESA-programmen att det rör sig om stöd riktade mot specifika marginaliserade jordbruksbygder av särskilt naturvärde. En lämpligare svensk beteckning hade kanske varit ’föroreningsutsatta regioner’, för att inte förvirra den internationella diskussionen mer än nödvändigt<sup>88</sup>. Hur som helst – jag ser ingen anledning att ytterligare specificera syftet med de individuella svenska stöden riktade mot de särskilt förorenade jordbruksregionerna än vad som redan framgår av ovanstående gemensamma beskrivning och titeln på de respektive stödprogrammen. Låt oss istället se vad som ändrats och lagts till under åren.

Den stora skillnaden mellan 1996 och 1997 års miljöstödsbroschyrer är att man tagit ett tydligare samlat grepp över alla former av miljöstödsprogram och samlat dem i en broschyr, dvs. en tydligare anknytning till den andra paragrafen i SJVFS 1995:133, vilket mycket väl skulle kunna bero på att man från EU:s sida krävt tydligare kopplingar mellan EU-förordningar, svenska förordningar och de konkreta miljöstödsprogrammen<sup>89</sup>:

”2§ Stöd enligt denna förordning kan, i mån av tillgång på medel, lämnas i form av ersättning till

1. åtgärder som bevarar odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturmiljövärden,
2. åtgärder till skydd för miljökänsliga områden,
3. ekologisk odling” (Jordbruksverket 1995).

Det enda, förutom språket, som skiljer mellan informationsbroschyren och lagtexten är att man i broschyren, under den första punkten, lagt till ”... samt

<sup>87</sup> Stödbelopp, våtmarker = 4800:-/ha år 1-5, därefter 2500:-/ha år 6-20 (+1000:-/ha för ev. avslagning av vegetation i våtmark). Stödbelopp, extensiv vall = 1500:-/ha, skyddszoner = 3300:-/ha, fånggröda = 500:-/ha (Jordbruksverket 1996a, s. 23-25).

<sup>88</sup> I de senaste upplagorna av informationsbroschyrer har delrubriken ”Miljökänsliga områden”, liksom ”Biologisk mångfald och kulturmiljövärden”, tagits bort.

<sup>89</sup> Medlemsländer som saknade tidigare nationella miljöstödsprogram har i hög grad anpassat sina program enl. EU:s föreskrifter, medan medlemsländer som redan före t.ex. 2078/92 hade egna former av miljöprogram försökt ’pressa in’ modifieringar av de tidigare stödformerna under de nya rubrikerna (Buller 2000, s. 235).

bevarande av ett öppet odlingslandskap i skogsbygderna och i norra Sverige” (Jordbruksverket 1997, s. 5). ”Ekologisk odling” och ”Öppet odlingslandskap” kommer jag att presentera här nedan, och kommentera i vilken utsträckning dessa stödformer också är relevanta att diskutera i samband med Vallåkraexemplet. För övrigt noteras inga större förändringar för år 1997, förutom att den ursprungliga budgeten för natur- och kulturmiljöer och öppet odlingslandskap redan utnyttjats till fullo, och att det därför inte finns utrymme för fler jordbrukare att ansluta till dessa program. Det flaggas också för ett nytt ”vallstöd”, för vilket man dock ännu inte fattat de slutliga besluten<sup>90</sup> (Jordbruksverket 1997, s. 3).

Syftet med miljöstödet för ”Öppet odlingslandskap” är att stimulera till fortsatt jordbrukande i regioner utanför de intensiva jordbruksbygderna. Igenväxning/skogsplantering på övergiven jordbruksmark antas leda till bland annat minskad biologisk mångfald, vilket gör att ’öppethållandet’ i sig självt betraktas som en miljövinst. Stödet lämnas för skötsel av slätter- och betesvall på åker samt för skötsel av betesmark<sup>91</sup> (Jordbruksverket 1997, s. 27). Detta stöd beskrevs kortfattat redan i 1996 års broschyr (Jordbruksverket 1996, s. 12)). Det gäller dock inte inom mitt undersökningsområde, vilket gör att jag inte kommer att behandla det i fortsättningen. Stöd för traditionell odling av bruna bönor på Gotland och stöd för utrotningshotade djurraser är så pass udda stödformer att jag lämnar dem därhän.

Stödet för ”Ekologisk odling”, som funnit med redan tidigare i separata broschyrer, skulle däremot behöva en egen avhandling för att komma helt till sin rätt. Inom ramen för den här undersökningen kan det bara bli fråga om en mycket generell diskussion, eftersom stödformen har en så pass begränsad anslutningsgrad i Skåne, samt för att konsekvenserna av att lägga om till ekologisk odling är tämligen omdiskuterade och långt ifrån entydiga. Syftet med stödet är i alla fall, enligt den nämnda broschyren, att öka andelen miljövänliga produktionsformer inom jordbruket, vilket exempelvis innebär en hög grad av självförsörjning och att man främst utnyttjar förnyelsebara resurser till växtnäring och foder (genom åren har olika konkreta mål om att 10-20% av jordbruksmarken ska ställas om till ekologisk odling inom en nära framtid cirkulerat) (Jordbruksverket 1997, s. 39-48).

Stödet för ekologisk odling fick genast mycket större spridning i Norrland än i södra Sverige, trots den relativt stora skillnaden i ersättningsbelopp<sup>92</sup>, vilket givetvis berodde av att jordbrukarna i norr inte behövde göra särskilt mycket för att få pengarna. I princip bedrev man redan tidigare ett ekologiskt

---

<sup>90</sup> Finns med som en fjärde punkt i den generella beskrivningen av det svenska miljöprogrammet i 1998 års broschyr (Jordbruksverket 1998a, s. 5).

<sup>91</sup> Stödbeloppen varierar beroende på region och (i vissa regioner) om det är för betesmark eller vall som stödet utgår – från 2700:-/ha längst i norr till 400:-/ha för vall i södra Sveriges skogsbygder (Jordbruksverket 1997, s. 29).

<sup>92</sup> Stödbeloppen varierar utifrån en indelning i två zoner, där den andra zonen utgörs av de mest intensiva jordbruksområdena och zon 1 utgörs av resten av Sverige. I de intensiva jordbruksbygderna får jordbrukarna 1600:-/ha, medan man i övriga Sverige bara får 900:-/ha. För ekologisk djurhållning utgår stöd om 600:-/ha slättervall, betesvall eller grönfodergrödor (Jordbruksverket 1997, s. 48).

jordbruk i stora delar av Norrland, eftersom t.ex. klimatet ger brukarna i norr mindre problem med skadeinsekter och ogräs. Därför säger inte heller ett medelvärde för hur stor andel av det totala antalet jordbrukare i Sverige som deltar i programmet särskilt mycket om vilka egentliga effekter som kan förväntas. Dessutom kan man fråga sig vilka signaler det ger att ta mindre betalt för varor vars miljöpåverkan är mer skadlig. Hade man kunnat uppfylla kraven enligt principen att den som förorenar ska betala, så hade man inte heller behövt ha något särskilt stöd för den minst miljöskadliga verksamheten<sup>93</sup>.

### *Revideringar*

Från och med 1998 påbörjades två helt nya program (i egen broschyr) – ”Resurshållande konventionellt jordbruk” och ”Återskapande av slätterängar” (Jordbruksverket 1998b). Jag återkommer till dessa. Andra nyheter är att systemet för indelning av betesmarker och slätterängar i klasser förenklas och stödbeloppen höjs<sup>94</sup>. Dessutom införs ett extra stöd för lövtäkt i betesmarker. Jordbrukare i ytterligare 44 svenska församlingar kan söka stöd för öppet odlingslandskap, och stödbeloppet för betesmarker höjs i stödområde 4 och 5<sup>95</sup>. Även stödbeloppet för ekologisk frukt- och bärödling höjs<sup>96</sup> och en del regler i samband med ekologisk odling, extensiv vall och skyddszoner ändras. Stödbeloppet för fänggrödor höjs från 500-900:-/ha. Från och med 1998 får jordbrukare också anlägga våtmarker och småvatten i ”vissa” betesmarker<sup>97</sup>, dvs. ”... betesmarker som saknar eller har mycket låga kända natur- och kulturvärden.”, där man eftersträvar en ’positiv effekt’ på biologisk mångfald och växt-näringsläckage (Jordbruksverket 1998a, s. 3-29). Marginella ändringar således. De nya programmen är i så fall av större intresse.

Inledningsvis förklaras att stödet för återskapande av slätterängar tillhör delprogram 1 i det svenska miljöprogrammet, medan stödet för resurshushållande konventionellt jordbruk tillhör delprogram 2 (se närmast ovanstående SJV-citat). Syftet med det senare är att ”... minska riskerna med bekämpningsmedel inom jordbruket och att ytterligare minska växt-näringsförlusterna till vatten och luft. Stödet innebär att alla jordbrukare i landet ska få möjlighet att öka sin kunskap inom båda dessa områden.” (Jordbruksverket 1998b, s. 4).

Just utbildningsbiten, med flera utbildningsnivåer, krav på dokumentation och planering etc., är det speciella med det här miljöstödet. Det är en form av högteknologiskt så kallat ”integrerat jordbruk” som eftersträvas, där syftet är att minimera gift- och konstgödselanvändningen även om man inte odlar helt ekologiskt. Detta gynnar brukaren (ekonomiskt) och naturmiljön på samma gång. För tillfället kan man erhålla 225:-/ha för de första 50 hektaren åkermark och 100:-/ha för nästa 150 hektar åkermark (stopp efter 200ha) för att

---

<sup>93</sup> Se t.ex. Pretty (1995), s. 243-244.

<sup>94</sup> 200-800:- mer per ha, beroende av markernas klassning (Jordbruksverket 1998a, s. 10).

<sup>95</sup> Från 800 till 1000:-/ha (Jordbruksverket 1998a, s. 25).

<sup>96</sup> Från 900-1600:-/ha till 7000:-/ha i hela landet (Jordbruksverket 1998, s. 48).

<sup>97</sup> Som dock ger mindre betalt än våtmarker på åkermark – 2800:- resp. 500:-/ha de första 5 och de sista 15 åren (Jordbruksverket 1998a, s. 30).

införa resurshushållande brukningsformer (Jordbruksverket 1998, s. 4-10). Förutom det här generella stödet, som alla jordbrukare i Sverige kan ansöka om, finns det även ett särskilt stöd för resurshållande odling av sockerbeter på Gotland (Jordbruksverket 1998b, s. 11).

Stödet för återskapande av slätterängar är precis vad det låter som, och fungerar som ett komplement till det stöd för bevarande av befintliga slätterängar som funnits med hela tiden. Det nya stödet syftar till att återuppta slätter på ängar som först på senare tid lagts för fåfot, eftersom man inte anser den befintliga slättermarksarealen vara tillräcklig för att säkerställa målen om bevarad biologisk mångfald. Stödbeloppet är på 3650:-/ha för återskapande av träd- och buskbärande äng och 2600:-/ha för återskapande av annan äng. För den nettoareal som täcks av grässvål kan man dessutom årligen erhålla 3000:-/ha för lieslätter, eller 700:-/ha för efterbete (Jordbruksverket 1998b, s. 12-15).

Syftet med miljöstödet för ”flerårig vallodling” är att stimulera jordbrukarna att fortsätta med vallodling istället för att gå över till spannmålsodling, eftersom vallodlingen leder till förhållandevis mindre växtnäringssläckage, erosion från åkermark och minskad användning av bekämpningsmedel. Den biologiska mångfalden antas också komma att gynnas bättre av vallodling än av spannmålsodling. Stödet lämnas för hela landet<sup>98</sup>, med vissa särskilda villkor inom stödområde 1-3 (Jordbruksverket 1998a, s. 31-33).

År 1999 och 2000 skedde inga större förändringar, eftersom 1999 ursprungligen var tänkt som slutår för den första omgången miljöprogram. Men då den andra omgången inte kunde erbjudas förrän år 2001 (i samband med det nya handlingsprogrammet ”Agenda 2000”), erbjöds jordbrukare som ingått avtal för åren 1995-1999 att förlänga sina kontrakt till och med detta år. För ingångna avtal fram till 1999 är löptiden ändå 5 år, vilket innebär vissa överlappningar mellan gamla och nya stödformer från och med år 2001. Brukare erbjöds därför senare att avsluta ingångna åtaganden i förtid, om man gick in i något av de nya åtagandena med liknande syfte (Jordbruksverket 2001a, s. 5). Det är hur som helst först i och med 2001 års förändringar som det åter börjar bli intressant att se över innehållet i de olika miljöstödsprogrammen.

Bland den allmänna information som broschyren inleds med, hänvisar man nu även till Riksdagens 15 miljömål och till det så kallade LBU-programmet (Jordbruksverket 2001a, s. 3). De konkreta förändringarna är emellertid förvånansvärt få och små. Dessutom är det de nyare stödformerna som dragits tillbaka, som t.ex. resurshållande konventionellt jordbruk, återskapande av slätterängar<sup>99</sup> och vallstödet<sup>100</sup>. De ’nya’ programmen påminner därför mest

---

<sup>98</sup> 550:-/ha i stödområde 1-3 (där stödet måste kombineras med stöd för öppet odlingslandskap, kompensationsbidrag eller nationellt stöd), 850:-/ha i stödområde 4 och 550:-/ha i övriga landet (Jordbruksverket 1998a, s. 33).

<sup>99</sup> Stöd för restaurering av slätterängar och betesmarker kan förvisso fortfarande sökas inom ramen för de nya ”projektstöden för utveckling av landsbygden” (Jordbruksverket 2001b, s. 15).

<sup>100</sup> Det ’gamla’ vallstödet har emellertid slagits ihop med det ’nya’ stödet för ”öppet och varierat odlingslandskap” (Jordbruksverket 2001a, s. 24).



om de allra första programmen, om än med vissa finjusteringar. Trögheten är en tydligare ingrediens i processen än det kreativa nytänkandet (Jordbruksverket 2001a). För t.ex. kulturmiljöstödet har man emellertid förenklat skötselreglerna och poängräkningssystemet. Man behöver nu inte längre årligen slå av och bärja/beta markvegetationen kring elementen, och träd och buskar av igenväxningskaraktär får helt enkelt inte förekomma från stödperiodens början. Det handlar numera mest om underhåll av elementen (Jordbruksverket 2001a, s. 16-20), vilket intressant nog var förbjudet i det förra programmet. Man har tydligen omvärderat den långsiktiga biologiska nyttan av de tidigare skötselreglerna, eller så blev det helt enkelt för svårt att kontrollera.

Under ”Nyheter 2001” (Jordbruksverket 2001a, s. 4) blir man inte så mycket klokare på varför det blivit så här. Antingen beskriver man några ändringar i de formella reglerna, eller så beskriver man hur man lättast går från något av de gamla miljöstöden till ett av de motsvarande nya, dvs. hur man fortsätter precis som vanligt. Anläggningen av våtmarker förlägger man till det nya projektstödet<sup>101</sup> medan skötseln ligger kvar under det vanliga miljöprogrammet<sup>102</sup>. I övrigt är förändringarna så pass marginella att jag inte anser mig behöva gå in närmare på dessa. Även för år 2002 och 2003 är förändringarna mest av layoutmässig karaktär (Jordbruksverket 2002b; Jordbruksverket 2003a).

Sedan 1995/1996 är skillnaderna mellan olika årsmodeller av de svenska miljöstödsprogrammen alltså så pass liten att det inte spelar någon större roll vilka av dessa man undersöker förhållande till den här avhandlingens syfte och frågeställning. Det är jag på sätt och vis mycket tacksam för, med tanke på vad det annars hade medfört av merarbete, även om jag gärna hade önskat mer genomgripande förändringar för jordbrukarnas och miljöns skull.

### *Andra svenska miljöinitiativ*

Det finns många andra agrara miljöprojekt i Sverige, av vilka jag endast kommer att beröra tre i detta sammanhang, nämligen *Projektstöd*, *LEADER+* och *Greppa Näringen*. Utformningen av dessa program utgör intressanta alternativ till de ovan beskrivna miljöstödsprogrammen.

---

<sup>101</sup> Reglerna för kostnadsersättning ändras därmed fullständigt. EU och Jordbruksverket betalar nu merparten av anläggningskostnaderna. ”De faktiska kostnaderna och det arbete som läggs ned på anläggningen ligger till grund för beräkningen av stöd. Kostnaden för eget arbete är stödberättigande med 175 kr per timme. // Endast kostnader som anses bidra till miljönytta är stödberättigande. Kostnader för att ta fram en projekteringsplan är stödberättigande förutsatt att stöd beviljas. Stöd lämnas med en viss andel av stödberättigande kostnader. Länsstyrelsen beslutar vilken andel som ska gälla i länet. Länsstyrelsen kan också dela in länet i olika geografiska områden där olika stödnivåer gäller. Stödnivån kan högst vara 90% av stödberättigande kostnader och stöd kan lämnas med högst 200 000 kr per hektar i Blekinge, Skåne och Hallands län respektive 100 000 kr per hektar i övriga län.” (Jordbruksverket 2001b, s. 6).

<sup>102</sup> Med en årlig ersättningsnivå om 3000:-/ha, samt tilläggsersättning om 800:-/ha för slätter eller bete (Jordbruksverket 2001a, s. 42).

*Projektstödet* innebär ett viktigt steg i riktning mot att överlåta en del av ansvaret till beslutsfattare på lägre beslutsnivåer. Det öppnar även upp för andra än jordbrukare att ansöka om miljöprojekt i odlingsbygderna (framförallt för anläggning av våtmarker och småvatten eller restaurering av slätterängar och betesmarker). Nämnas kan t.ex. sammanslutningar av lantbruksföretag, landsbygdsföretagare med anknytning till stödberättigade verksamheter, och föreningar och organisationer med anknytning till stödberättigade verksamheter. Brukare och organisationer som vill få projektstöd skickar in sina ansökningar till Länsstyrelserna, varvid Länsstyrelserna fastställer en prioriteringsordning och beslutar om godkännande eller ej. Men det är ändå ett ganska blygsamt steg i rätt riktning. Förutom en viss initiativmöjlighet nerifrån, och fler möjliga intressenter än enskilda jordbrukare, så påminner mycket i regelverket om de vanliga miljöstödsprogrammen. Projektstöden finansieras dessutom bara till 25% av EU:s jordbruksfond (FOEGA/EAGGF), till skillnad från övriga program som EU finansierar till 50% (resten från den svenska staten) (Jordbruksverket 2001b). Av rubrikerna till de pågående skånska projekten att döma, är det dock bara Hushållningssällskapets ”Uthyrning av betesdjur” som låter riktigt intressant i mitt forsknings sammanhang. Andra projektexempel är: ”Barnens Gård”, ”De Nova Stella”, ”Dubbla skördar”, ”Vildsvin” och ”Svamplådan”. Ännu så länge finns det inte heller någon central sammanställning av erfarenheter från dessa program (Länsstyrelsen i Skåne län, personlig kommunikation).

*LEADER+* syftar till att främja landsbygdsutveckling utifrån lokala förutsättningar och initiativ. Man stödjer, från Glesbygdsverkets sida<sup>103</sup>, olika ’pilotprojekt’ på landsbygden för att försöka ta fram nya och intressanta företagsidéer (Glesbygdsverket (odat.); Glesbygdsverket 2001; Glesbygdsverket 2002). *LEADER+* är, som jag ser det, en direkt motsvarighet till Jordbruksverkets projektstöd, fastän inte riktat enbart mot jordbrukare eller organisationer med jordbruksanknytning. De olika projekten borde kanske också samordnas bättre mellan de båda statliga myndigheterna<sup>104</sup>. Projekten är i alla fall igång och det verkar inte finnas mer medel att söka under programperioden. Det finns tyvärr inte heller några *LEADER+*-program inom mitt studieområde, eftersom de har en utpräglad glesbygdskaraktär (till skillnad från Jordbruksverkets projektstöd), men både Projektstödet och *LEADER+* innehåller alltså idéer om ett underifråninitiativ som är väl värda att återkomma till, liksom det skulle vara värdefullt att närmare studera erfarenheter och resultat från några av dessa projekt vid en eventuell fortsättning på det här forskningsprojektet.

Ett annat intressant miljöprojekt, som riktas främst mot de sydligaste och mest intensiva jordbrukslänerna, är *Greppa Näringen*. Detta är ett för jordbrukarna kostnadsfritt rådgivningsprogram i Jordbruksverkets regi, som handlar om att förbättra växtnäringens utnyttjandet på de enskilda gårdarna, vilket förhoppningsvis kan leda till ett mer sparsamt användande av t.ex. gödsel och kemiska

---

<sup>103</sup> Staten står för 75% av kostnaderna (EU 25%), som är 1,2 miljarder sv. kronor totalt under åren 2000-2006, vilket kan jämföras mot de ca 22 miljarder kronor som finns tillgängliga för LBU-programmet (SOU 2003, s. 45).

<sup>104</sup> Jordbruksverket är redan utbetalande myndighet för *LEADER+*, medan Glesbygdsverket står för övrig administration.

bekämpningsmedel (Jordbruksverket 2002c). Till viss del motsvarar det alltså programmet för resurshushållande konventionellt jordbruk, som numera upphört. Greppa Näringen är, enligt min mening, ett mycket lovligt projekt, som verkar vara både byråkratiskt okomplicerat och uppskattat bland brukarna. Sådana här projekt anser jag vara helt nödvändiga som komplement till andra miljöåtgärder, oavsett vilken lagstiftning som råder för tillfället. När ni läser min avhandling ska ni alltså minnas att jag, även om jag fokuserar de miljöprogram som kan relateras till 2078/92, anser att projekt som Greppa Näringen och annan rådgivning/diskussion mellan myndigheter och jordbrukare alltid bör finnas med som komplement. Åtgärder av detta slag bör nästan per definition ingå i myndigheternas ansvar i en fungerande demokrati.

Jag hade kanske också behövt kommentera den övriga svenska lagstiftningen inom området, som t.ex. Miljöbalken (biotopskydd etc.) och Förordning 1998:915 om miljöhänsyn i jordbruket, samt dieselskatter och andra skatter av stor relevans för jordbruket för att bilden av den aktuella styrmedelspolitiken skulle bli mer fullständig. Här har jag emellertid känt mig tvungen att dra ett streck för vad jag klarar av att hantera inom ramen för denna avhandling. Jag är t.ex. inte juridiskt skolad, vilket förmodligen hade krävts för att på ett relevant sätt kunna bearbeta ett sådant material. Jag nöjer mig för tillfället med konstaterandet att unionens regler och förordningar har prioritet framför medlemsstaternas egna lagar, i alla fall om det skulle uppstå någon konfliktsituation det emellan (Melin & Schäder 1999, s. 12-13)<sup>105</sup>. EU:s agrara miljöstödsförordningar är därför de för tillfället mest centrala dokumenten i mitt forskningssammanhang, och jag tror inte heller att det behövs en fullständig redogörelse av rådande lagar för att kunna diskutera lagstiftningen som principiell metod. För mer fullständiga siffror angående kostnaderna för t.ex. Landsbygdsprogrammet rekommenderas Jordbruksverket och dess broschyrer, som t.ex. *Sveriges miljö- och landsbygdsprogram 2000-2006* (Jordbruksverket 2000a). För en diskussion omkring miljöstödsprogrammets ”transaktionskostnader” rekommenderas rapporten *Transaction Costs of the Swedish Agri-environmental Program* av Anna Eklund (Eklund 1999).

## Implementering

”Den teoretiska delen av den praktiska kunskapen kan fortfarande röra sig med frusna och väldefinierade begrepp, med abstrakta och ideala situationer i vilka alla element, per definition, passar ihop. Men ju mera man närmar sig implementeringen av handlingsprojektet, desto svårare blir det att behålla samma systematiska logik. Det problematiska gör sig genast gällande. Renodlade element tvingas möta helhetssituationer i vilka allt inte kan förutsägas. Slumpen, som för den illa bevandrade kan synas vara en fara och ett hinder, blir för den erfarna och kreativa en resurs och en möjlighet.” (Ramírez 1995a, s. 239).

Det har inte varit lätt att finna en rubrik som jag kände mig helt nöjd med till detta avsnitt. Begreppet ’implementering’ antyder för mig alldeles för mycket

---

<sup>105</sup> Även enligt personlig kommunikation med SJV (26/8-2003), Informationsenheten.

av ett ovanifrånperspektiv. Å andra sidan har jag redan tidigare påstått att jordbruks- och miljöstödspolitiken mest handlar om ovanifrånstyrning och väldigt lite om dialog i någon egentlig mening. Dessutom handlar en del av detta avsnitt om erfarenheter som jag erhållit genom mitt deltagande i ett EU-projekt med ordet ”Implementation” på central plats i titeln (se nedan). Enligt Nationalencyklopedin går implementeringsforskning ut på att ”... undersöka förverkligandet i förvaltningen av politiska beslut” (NE 2003c). Det rör sig alltså om en del av den statsvetenskapliga förvaltningsforskningen<sup>106</sup>. Det bör dock betonas att det är ett engelskt ord. Slår man på ordet ”implementation” i min ordbok finner man det svenska ordet ”utförande” som första alternativ, vilket intressant nog är precis detsamma som man finner som första alternativ om man slår på det engelska ordet ”performance” (Prisma 1996). Performance är som vi minns ett ord som använts för att beskriva pilen mellan planerings- och jordbrukssystemet i Primdahls modell. Jag har tidigare också konstaterat att det är jordbrukarna själva som utgör själva verksamhetsplaneringen i jordbrukspolitiska sammanhang. Därför är det kanske inte helt oävet att se jordbrukarna som en del av förvaltningen. Jag har alltså valt att hålla mig till rubriken ”implementering” i brist på bättre alternativ. Syftet är helt enkelt att beskriva några av mina generella erfarenheter på europeisk nivå och länsnivå av hur miljöstödspolitiken påverkar jordbrukare och jordbrukslandskap, innan jag tar itu med samma frågor i större detalj i anslutning till Vallåkraexemplet

### *Europeisk utvärdering*

Redan i ett tidigt skede av mina forskarstudier blev jag involverad i ett EU-forskningsprojekt kallat *Implementation and effectiveness of agri-environmental subsidies as established under regulation 2078/92 – FAIR1 CT95-274*. I samband med ett möte med bland annat Jörgen Primdahl vid KVL i Köpenhamn (1997) blev jag tillfrågad om möjligheten av att jag skulle kunna utföra en del av de svenska intervjuerna i det ovanstående projektet, omfattandes 9 EU-länder och Schweiz, i samarbete med framförallt Knut Per Hasund och Helene Carlsen från institutionen för ekonomi vid SLU Ultuna.

I efterhand kan jag tycka att mitt deltagande i projektet utgjorde något av en återvändsgränd i avhandlingsarbetet. EU-projektet utgör i sin generella målsättning ett typiskt exempel på det ”induktiva (fallstudie)spåret”, enligt tidigare beskrivning. Det var emellertid först efter att projektet hade avslutats som jag förstod vari skillnaden mellan denna forskningsmetod och det ”retoriska exemplet” bestod. Implementering (utförande/genomförande) av politiska beslut betyder oftast en ytterst komplex och svårigen mätbar process. För att utföra en någorlunda fullständig sådan hade jag kunnat ägna resten av min forskningskarriär åt enbart detta kapitel i avhandlingen. Därför utgör retorikens *genus judiciale* och *genus demonstrativum*, enligt min mening, ett bättre alternativ för sådana här forskningsuppgifter. Hur som helst – det här kapitlet ska inte bara ses som en kritik av EU-projektet, även om en viss sådan förekommer. EU-projektet har faktiskt också resulterat i en hel del intressanta slutsatser. Jag har bara tagit tillfället i akt att på ett konkret sätt belysa vissa

<sup>106</sup> Se även t.ex. Lundquist (1992), s. 99.

metodologiska skillnader mellan induktion och exempel samtidigt som jag presenterar en del slutsatser angående effekter och konsekvenser av miljöstödspolitikens implementering.

EU-projektet bestod av deltagare från 9 EU-länder plus Schweiz (Danmark, England, Frankrike, Grekland, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike). Projektets huvudmålsättning var: "To develop appropriately regionalized operational methodologies and to apply them in order to analyse the implementation and effectiveness of EU agri-environmental schemes established under Regulation 2078/92" (FAIR1-CT95-274 1996, s. 2). De olika delmålsättningarna var:

1. Att identifiera lämpliga indikatorer för att mäta miljöstödens påverkan på miljöskydd och socio-ekonomiska förhållanden som ett bidrag till en utvärderingsmetodologi för jordbrukets miljöpolitik.
2. Att jämföra effektiviteten mellan olika 2078/92-program med hänsyn till olikheter i tolkning och implementering av föreskrift 2078/92 i de valda EU-länderna och i Schweiz, särskilt med avseende på miljöstödens målsättning (targeting) och för olika former av stödberättiganden och områdesval. Syftet är att identifiera särskilt framgångsrika exempel på politisk utformning och implementering.
3. Att identifiera de huvudsakliga effekterna på natur och miljöskydd samt landskapsförändringar och landskapsdynamik, med särskild hänsyn till arter och miljöer av högsta bevarandevärde.
4. Att uppskatta de socio-ekonomiska konsekvenserna för de stödberättigade områdena på basis av en jämförelse mellan kostnader och intäkter (cost/benefit).
5. Att analysera samband mellan föreskrift 2078/92 och andra åtgärder inom den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), med särskild fokus på åtgärder som påbörjats efter 1992.
6. Att dra slutsatser angående den framtida utvecklingen av CAP. (FAIR1-CT95-274 1996, s. 2-3).

Den huvudsakliga arbetsmetoden var att intervjua jordbrukare (se bilaga 2 för intervjufrågor), men även t.ex. jordbruksstatistik och experttuttalanden av olika slag utgjorde råmaterial för projektet. 100 brukare intervjuades i varje land, dvs. totalt 1000 brukare. För Sveriges del intervjuades, förutom mina intervjuer i Vallåkra och Höör, brukare i Enköping (Uppland) och Offerdal (Jämtland) av Helene Carlsen. I det fortsatta utvärderingsarbetet, vilket jag inte deltog aktivt i, arbetade man framförallt inom ramen för olika ämnesspecifika 'temagrupper', medan fallstudieområdena inte utgjorde någon indelningsgrund för fördjupade metodologiska diskussioner. Däremot tog man upp särskilda nationella aspekter av implementeringen av 2078/92 i samband med utgivningen av boken "Agri-environmental Policy in the European Union" (Buller, Wilson & Höll 2000).

De olika temagrupperna samlade sig kring vad jag skulle vilja sammanfatta som tre centrala frågeställningar (1-3 nedan) och fyra särskilda frågor (4-7 nedan):

1. Brukarnas attityder till miljöstöden (*England, Frankrike och Österrike*).
2. Effekter på natur- och kulturmiljö (*Danmark, Spanien och Tyskland*).
3. Socio-ekonomiska effekter (*Sverige, Schweiz och Grekland*).
4. Interaktioner och synergieffekter mellan 2078/92 och andra jordbrukspolitiska program (*Österrike och Danmark*).

5. Alternativa modeller för att utvärdera miljöstöden (Normativ analys (linjär programmering) och Delphimetoden (enkätmetod)) (*Schweiz*).
6. Skillnader och likheter i Österrikisk och Schweizisk jordbrukspolitik (*Österrike och Schweiz*).
7. Indikatormetodologi (*Sverige*).

### *Intervjumaterialets begränsningar*

Under intervjuarbetet började jag emellertid misstänka att enkätfrågorna var alldeles för öppna och mångtydiga för att kunna ge underlag för några mer precisa tolkningar. Svaren var svåra nog att tolka ens i ett svenskt perspektiv och borde leda till stora svårigheter vid en internationell jämförelse. Förutom de generella svårigheterna med att genomföra induktiva studier av komplexa samhällsfenomen, så komplicerades det hela av att man inte lät någon 'intervju- och enkätexpert' titta på förfrågningsunderlaget. I projektet deltog förvisso kompetenta forskare från områden som geografi, ekologi, ekonomi och landskapsplanering, men när det gäller enkätutformning är det tydligen ett område som alla anser sig behärska utan att behöva rådfråga experter på intervjumetodik. Det ingick t.ex. inga sociologer i projektet. En sociolog har i efterhand berättat för mig att man redan av intervjuenkäten kan se att det inte varit någon kunnig inom området som utformat enkäten. Det var därför inte särskilt förvånande att det uppstod svårigheter med att försöka tolka intervjumaterialet. Med tanke på 'induktionisternas' kvalitetskrav i övrigt är det märkligt att man inte lägger mer tid på att testa och utvärdera de verktyg man använder sig av. Några exempel på tolkningsproblemen som jag själv noterat är följande:

Det totala antalet intervjuade brukare inom Vallåkraområdet<sup>107</sup> är 25, varav 11 av dessa deltar i någon form av miljöstöd. Fråga 7.2 (a+b), som ställdes till brukare som deltog i någon form av miljöstöd (oavsett vilka), är av stor vikt för att förstå de långsiktiga effekterna av miljöstödsprogrammen. Frågorna och svaren lyder som följer:

- 7.2 Har deltagandet i stödet medfört att ni,  
 a, lärt er nya jordbruksmetoder?  
 b, erhållit djupare kunskaper i miljövärd?

Svaren blev:

- a, Nej (samtliga 11)<sup>108</sup>  
 b, Nej (3), Ja (8)

Vid svaret 'Ja' fick brukarna följdfrågan – "På vilket sätt?". Svaren på följdfrågan blev, sammanfattningsvis:

<sup>107</sup> I EU-projektet ingick intervjuer i området kring Billeberga under Vallåkrakategorin. I denna undersökning anger jag för de olika frågorna om det är det geografiskt mindre Vallåkraområdet eller det större Vallåkra-/Billebergaområdet som avses (30 brukare).

<sup>108</sup> Två bröder valde att delta samtidigt och gav liknande svar på flera av frågorna. Till för inte så länge var dessutom deras respektive marker samfällt ägda och deras svar kan ofta räknas som ett svar, dvs. tot. 10 brukare och 7 ja-svar (för delsvar b).

Har tagit informationsbroschyrerna/Har läst information från Länsstyrelsen (3)  
Ser samband i naturen (2)<sup>109</sup>  
Allmänt, diskussion med grannar (1)  
Skötsel av träd (1)  
Enligt jordbruksverkets riktlinjer, men tveksam om det är rätt (1)

Av svaren att döma verkar det åtminstone inte som om miljöstöden lyckats lära ut några nya jordbruksmetoder. Det kan å andra sidan bero på att det bara är programmet för ekologisk odling som kräver något sådant. Ingen av de intervjuade i Vallåkra deltar i det programmet. Det gjorde däremot en av dem som jag intervjuade i det närbelägna Billeberga. Den brukaren var också den ende av de skånska slättjordbrukarna som ansåg att han verkligen hade lärt sig nya jordbruksmetoder. I Jämtland svarar de flesta brukare också 'nej' på en sådan här fråga, men av helt andra orsaker. Där brukade man redan tidigare jorden enligt 'ekologiska principer', och man kunde därför gå med i programmet för ekologisk odling utan att förändra sina bruksmetoder. Svaren på den andra frågan verkar till en början mer hoppingivande än svaren på den första frågan, men när man synar svaren på följdfrågan blir man genast tveksam. Har inte många av de övriga brukarna (icke deltagare) också läst information från Länsstyrelsen? Har deltagarna verkligen lärt sig mer än de som inte deltar, eller svarar de bara så artigt som möjligt på mina frågor?

En variant av fråga 7.2 kunde ha ställts även till de icke deltagande brukarna för att reda ut detta. Man kan också fråga sig om inte t.ex. LRF eller Hus-hållningssällskapet kunnat sprida den här typen av information betydligt effektivare och billigare genom redan etablerade kommunikationsvägar. Den enda säkra slutsatsen blir att ovanstående fråga och svar knappast ger någon värdefull information alls. För en dåligt ställd och svårtolkad fråga innebär exempelvis ett mer omfattande intervjumaterial inte heller ett statistiskt sett mer hållbart material, utan att det är osäkerheten som ökar snarare än säkerheten.

En annan fråga som har med de långsiktiga effekterna att göra är 8.4:

8.4 Kommer ni att fortsätta skötselåtgärderna enligt villkoren även om stödet upphörde eller om ersättningen minskade rejält?

Det här är en fråga som kan tolkas såväl positivt som negativt, oavsett om svaret blir ett ja eller ett nej. Ett ja kan tolkas antingen som att det är positivt att brukaren tycker att han kan fortsätta även utan ekonomiskt stöd, men kan också tolkas som att det kanske är onödigt med miljöstöd. Brukaren har kanske inte behövt förändra sitt arbetssätt sedan han gick med i miljöstödsprogrammet, vilket ju inte är ett krav. Man kan lika gärna få ersättning för ett miljöarbete som man alltid gjort. Ett nej-svar kan tolkas antingen som att det är bra att det finns ett miljöstöd, eller som att de positiva effekterna är kortsiktiga, vilket avslöjar hur svårt det är att försöka tolka så här pass öppna frågor. En av de brukare som jag intervjuade sade först att jag skulle skriva ett ja på frågan, eftersom han inte upplevde att han gjorde något annorlunda idag mot vad han gjorde förut, men ändrade sig och bad mig skriva ett nej, så att det skulle se ut som om det var nödvändigt med miljöstöd. Han ville ju trots allt inte att ersättningen skulle upphöra.

---

<sup>109</sup> De två bröderna igen.

Av (14) deltagande brukare (Vallåkra och Billeberga) svarade tre 'ja' och 11 'nej' på denna fråga. En av ja-svararna specificerade med att deltagandet ändå inte hade inneburit några förändringar i hans arbetssätt. Två svarade ungefär 'ja, delvis, enligt vår definition av rätt skötsel'. Dessa svar ger givetvis inte någon bra bild av vad som egentligen kommer att hända. Jag inser nu efteråt att det istället för fråga 8.4 hade varit mer lämpligt att fråga om *vad* de gör nu som de inte gjorde tidigare, och om de tycker att det skulle vara viktigt att göra detta även om stöden försvann. På så sätt hade man också kunnat se om/hur de lever upp till skötselkraven.

Användbarheten av intervju svaren blir ännu mer diskutabel när det gäller att utvärdera just natur- och kulturmiljöeffekter, vilket givetvis inte bara behöver ha med det metodologiska att göra. Detta måste också ses i relation till vaga målformuleringar överhuvudtaget. Ökad 'biologisk mångfald' är t.ex. en svårtolkad och svårigen kvantifierbar målsättning. Resultaten av det här EU-projektet är därför magra, även utöver det relativa misslyckandet med att ta fram ett fungerande indikatorsystem<sup>110</sup>. Man noterar att många jordbrukare deltar i program som gäller att bevara olika former av extensivt jordbruk, medan färre deltar i de program som riktar sig mot intensiva odlingsområden (Schramek *et al* 1999, s. 8). Det lär knappast överraska någon, eftersom brukarna i intensiva odlingsområden inte bara måste förändra många detaljer i sitt dagliga arbete om de skulle välja att delta. De tjänar dessutom väldigt bra med pengar på det de vanligtvis gör jämfört med jordbrukare i marginella jordbruksbygder.

Jag vill även varna för att flera av de till synes mest 'objektiva' och trovärdiga svaren kan fel- eller övertolkas. På frågan om hur mycket och hur ofta man använde sig av kemiska bekämpningsmedel i förhållande till den rekommenderade dosen kunde svaren bli: "inte mer än tillåtet", eller "så mycket som man får använda". Men så skulle även den som visste att han använde sig av mer än vad han borde ha svarat på en sådan fråga! 'Mikroförbättringar' kan dessutom dölja 'makroförsämringar'. En av projektets slutsatser var t.ex. att miljöstödsprogrammen hade bidragit till att få ner användandet av bekämpningsmedel, eftersom deltagande jordbrukare hade minskat sina doser (eller helt upphört med besprutning) i högre grad än vad övriga jordbrukare hade gjort (Andersen *et al* 1999, s. 149). Den svenska jordbruksstatistiken visar emellertid att användningen av ogräs- och svampmedel ökat något sedan det svenska EU-inträdet, medan insektsmedlen ligger på ungefär samma 'dosnivå' som före anslutningen (SCB 2003, s. 187). Den senaste uppgiften är den mest intressanta. Man kan nämligen inte påstå att en miljöpolitik varit särskilt framgångsrik om den bara resulterade i en omfördelning av giftdoserna mellan gårdarna, samtidigt som den totala förbrukningen ökade.

---

<sup>110</sup> I flera olika rapporter i samband med ovanstående EU-projekt diskuteras generella problem med framtagandet av sådana indikatorsystem som man efterfrågade vid undersökningens början (se t.ex. Buller *et al* (1998), kap. 4). Men det finns också exempel på hur några ur EU-projektet hävdar att man faktiskt lyckats ta fram fungerande indikatorer (se t.ex. Oñate *et al* (2000) och Primdahl *et al* (2003)).



### *Sammanfattning av resultaten*

I "the final consolidated report" påpekas att det sätt på vilket målsättningarna för miljöstödspolitiken formulerats, dvs. den första artikeln i förordning 2078/92, skapar fundamentala problem för dem som ska utvärdera effekterna av densamma. Den relativa vikten av de tre huvudmålsättningarna (produktionsminskning, miljöskydd och/eller inkomststöd) tydliggörs inte. Man finner ingen förklaring till om miljöstödens effektivitet ska utvärderas enbart med hänsyn till miljömålen, eller om socioekonomisk effektivitet också behöver tas med i beräkningarna.

"Regulation 2078 is itself very vague with reference to its own monitorability. Its exact goals are frequently imprecise and, while not being contradictory, make the adoption of a single common evaluation methodology very difficult //. It offers no targets, and neither do the bulk of national or regional programmes other than expenditure targets." (Buller 2000, s. 251).

För att förbättra möjligheterna av att utvärdera effekterna av miljöstödsprogrammen, efterlyser man från projektets sida bland annat mer specifika målsättningar, landskapskategoriseringar och generella kritiska gränsvärden. Man inser att den stora variationen i landskapstyper och produktionsinriktningar gör det svårt att ta fram annat än mycket generella rekommendationer på EU-nivå, men att man i så fall måste komplettera de generella målsättningarna med mer specifika nationella och regionala målsättningar. Längre fram i rapporten exemplifieras inkonsekvenserna i den nuvarande lagstiftningen genom hänvisning till förordning 746/96, som anger generella kritiska nivåer för 'djurtäthet' samtidigt som det saknas mer specifika regler för hur mycket konstgödning eller bekämpningsmedel man får använda (Schramek 1999, s. 193-194).

En konkret rekommendation är att medlemsländerna inledningsvis bör skilja mellan stöd som har som målsättning att *förbättra* miljöstatusen från dem som har som målsättning att *skydda/bevara* delar av miljön, eftersom en sådan skillnad är avgörande för val av utvärderingsstrategi. Det får också betydelse för val av styrmedel och för resonemangen omkring relevanta beslutsnivåer, skulle jag vilja tillägga. Även behovet av utvärderingsprogram och utbildning av personer som ska sköta utvärderingarna betonas, vilket man föreslår att EU måste skjuta till mer ekonomiska medel för. Riktade miljöåtgärder anges också vara mer effektiva än 'horisontella' (lika för hela landet/större regioner). Horisontella program bör man helst bara ta till i samband med t.ex. utbildningsprogram och generella stöd för att undvika nedläggning av jordbruk i vissa regioner (Schramek *et al* 1999, s. 10-15).

Man påpekar att nuvarande utbildningsprogram är för korta och fragmentariska, och efterfrågar därför mer kontinuitet, ur både tids- och fördjupningshänseende. Vidare uppmanar man de som ansvarar för miljöprogrammets implementering att försöka skapa lämpliga nätverk för utbyte av erfarenheter omkring miljöstödsprogrammen. Dessa nätverk, bestående av exempelvis jordbrukare, jordbruksorganisationer och andra lokala organisationer skulle i så fall helst grupperas efter olika typer av miljöåtaganden. EU-kommissionen rekommenderas i detta sammanhang att instifta ett europeiskt forum som

skulle kunna fungera som ett internationellt ramverk (Schramek *et al* 1999, s. 12).

”In the short term, schemes work if farmers participate. As we have shown above, that participation is guided essentially by financial reasons. Yet in the long term, the establishment of a sustainable equilibrium between agricultural production, environmental protection and rural employment depends upon the recognition of mutual interests, the strengthening of local territorial identity and the operationalisation of those policy-making and information frameworks that support them. While agri-environmental schemes have, in many cases, helped this process particularly when they act in concert with other rural development measures, they could, we would argue, go a lot further in this direction. // Advisory services need to work within the context of this local experience and these local concerns. This is not always the case, particularly for schemes that have been ‘constructed’ nationally and are merely implemented locally. // ... the role of advisory services needs to go beyond the traditional functions of helping farmers fill in forms and persuading them of the economic advantages of selective participation.” (Buller & Brives 1999, s. 201-205).

Här närmar man sig alltså den diskussion omkring vad utbildningen av jordbrukarna egentligen ska leda till för jordbrukarnas del, och inte bara för miljöns skull, som jag till stor del saknade då jag läste gällande förordningar och landsbygdsutvecklingsprogram. Som jag ser det, så utbildar man sig givetvis för att få mer kunskap, men mer kunskap brukar också leda till ökat ansvar. I många jordbrukspolitiska dokument verkar det vara underförstått att jordbrukarna aldrig kommer att bli lika duktiga som experterna, utan i ständigt behov av vidareutbildning. Jag tycker att ett rimligare slutmål, i förlängningen av ett resonemang som det ovanstående, borde vara att jordbrukarna (i samarbete med andra lokala förmågor) successivt fick ta över mer av det reella ansvaret för utformning och uppföljning av vissa miljöprogram. Jordbrukarna skulle då också kunna ansvara för vilka experter de vill kontakta istället för tvärtom.

### *Nationella kommentarer*

Ännu mer intressant tycker jag det blir när man från projektets sida går över till att beskriva nationella erfarenheter av miljöstödspolitikens effekter och konsekvenser i boken *Agri-environmental Policy in the European Union* (Buller, Wilson & Höll 2000). Jag bidrar här med en mycket översiktlig beskrivning av några av slutsatserna för några av länderna innan jag går över till en konkretisering av vad miljöstödspolitiken resulterar i för Skånes och Vallåkras del.

De franska representanterna poängterar att en av de mer spännande (tentativa!) konsekvenserna av miljöstödspolitiken är att denna blivit en decentraliserande kraft inom jordbrukspolitiken. Miljöstödspolitiken har nämligen förstärkt den pågående utvecklingen mot en mer ”sub-central input” till den jordbrukspolitiska diskussionen. Regionala myndigheter har fått påverka politikens utformning och även ansvara för implementering och utvärdering. Att föra samman jordbruks- och miljöorganisationer, lokala politiker, jordbruksrådgivande organ och politiker på statlig nivå inom ramen för ”pilot committees” har inneburit ett fundamentalt genombrott ur perspektiv av att omdefiniera etablerade förhandlingspositioner. Miljöstödspolitiken har alltså bidragit positivt till att skapa alternativa former för social interaktion mellan brukare

och icke-brukare i en 'territoriell miljöstödscontext' (ung.) (Buller & Brives 2000, s. 28).

I Grekland har det gått trögt med implementeringen av miljöprogrammen. Man använde sig t.ex. inte av möjligheten att införa miljöprogram inom ramen för förordning 797/85. Denna användes uteslutande som verktyg för att höja produktionsnivåerna i landet. Även vid implementeringen av 2078/92 har det gått trögt. 1998 hade EU-kommissionen bara godkänt tre av de föreslagna nio programmen. Man hade ännu inte hunnit utvärdera några faktiska effekter av miljöstöden, men projektmedlemmarna tror att just utbildningsbiten, som ännu inte hade implementerats då detta skrevs, är en av de viktigaste aspekterna av miljöprogrammen i ett land som saknar tidigare erfarenheter av agrara miljöstödsprogram (Louloudis, Beopoulos & Vlahos 2000, s. 72-90).

De brittiska deltagarna menar att Storbritannien spelade en avgörande roll i Europa för instiftandet av förordning 797/85, trots den inledningsvis ganska tröga inhemska processen med att nå ett erkännande för miljöproblematiken. Men från att ha varit något av en "policy shaper" inom EU i jordbruks- och miljösammanhang, har man i och med förordning 2078/92 blivit mer av en "policy receiver", eftersom man inte lyckats genomföra några större förändringar i det ursprungliga programmet. Den tidigare förordningens mer 'vertikala' struktur svarade bättre mot det traditionella engelska sättet att arbeta med miljöfrågor i jordbrukslandskapet än den nya förordningens mer 'horisontella' fokus (områdesspecifika kontra generella program). De flesta av de nuvarande programmen fungerar, trots att de kallas "nation-wide schemes", i praktiken som vertikala program, tillgängliga för brukare inom några få och välavgränsade geografiska områden i landet. Endast "organic aid scheme" kan i egentlig mening kallas för ett horisontellt program. Problemet med det senare stödet är att det bara ges för omställning till ekologiskt lantbruk, inte för den fortsatta verksamheten, och ersättningsnivåerna är bland de lägsta i Europa. Faktum är att Storbritannien har bland de lägsta miljöstödersättningarna inom EU, delvis på grund av ovanstående orsaker. Författarna hävdar vidare att ett annat viktigt problem är att politikerna i första hand ser miljöprogrammen som alternativa inkomststöd, inte som möjliga instrument för landskapsvårdande åtgärder. Om politiker och brukare inte ändrar sin 'produktivistiska inställning', så förutspår man till och med att den agrara engelska miljöstödspolitiken aldrig kommer att utvecklas till något mer än en "short-term mechanism", i avsikt att blidka Bryssel. Vidare påpekar författarna att det ännu inte förekommer några utbildningsstöd och att undersökningar visar att brukarna hittills genomfört få förändringar i förhållande till hur mycket pengar de fått. Man tycker ändå att värdet av att de deltagande brukarna med tiden når ett generellt sett högre miljömedvetande inte ska underskattas. Miljöstöden fyller även en viss funktion genom att bromsa den fortgående degraderingen av de brittiska jordbruksmarkerna, i alla fall så länge de ekonomiska ersättningarna inte upphör. Men brukarattityderna tyder tyvärr inte på att några mer långsiktiga effekter av miljöstödspolitiken är att förvänta (Hart & Wilson 2000, s. 100-117).

I Tyskland, som är en federal stat, delas ansvaret för jordbrukspolitiken och miljöstödsprogrammen mellan den federala nivån (Bund; staten) och den regionala nivån (Land/Länder; delstat/delstater). Staten ansvarar för mark-

nadsfrågor och sociala frågor, medan delstaterna ansvarar för den regionala och strukturella planeringen samt miljöstödsprogrammen. Detta leder givetvis till ett mer komplicerat implementeringssystem än i många andra europeiska länder. De flesta av de (väst)tyska delstaterna införde egna miljöstödsprogram redan i och med förordning 797/85. En stor del av ansvaret flyttades emellertid från delstatlig till statlig nivå i samband med att EU medgav delfinansiering av miljöstöden (1987). Det här förstärkte marknadsincitamenten i förhållande till miljöincitamenten. Även om de tyska författarna, i likhet med många andra, anser det vara svårt att utvärdera miljöeffekterna av miljöstödsprogrammen, så menar man att det inte är särskilt mycket som pekar mot att de tidigare formerna av miljöstöd resulterat i några långsiktigt positiva miljöeffekter. 2078/92 möjliggör emellertid en bättre integration mellan den generella jordbrukspolitiken och miljöstödspolitiken. Förordningen svarar också relativt väl mot tyska behov, förmodligen på grund av att det tyska inflytandet varit relativt stort under reformarbetet. Om stödets långsiktiga effekter säger man att de framförallt beror på brukarnas förtroende för den ekonomiska kontinuiteten. För tillfället är det förtroendet inte särskilt stort. Brukarna ser miljöpolitiken mest som ett utslag av kortsiktiga ekonomiska beslut. I t.ex. Hessen minskade ersättningsnivåerna successivt både 1995 och 1996, samtidigt som kraven för att få deltaga skärptes. Författarna anser därför att CAP:s 'ackompanjerande' miljöstöd tydligare måste ackompanjeras av lämpligare marknadsstrukturer för de miljönyttiga produkterna (Grafen & Schramek 2000, s. 122-143).

Sverige tillhör den grupp av EU-länder som har hög miljöstödsersättning/ha (24.8 ECU/ha, 1997). Det är bara Österrike, Finland och Luxemburg som har högre. Värt att notera i det sammanhanget är att Finland, Österrike och Sverige tillhör de senast anslutna medlemsländerna. I Frankrike är kostnaden/ha bara en femtedel av den svenska, och i England är den bara en tolfedel (Buller 2000, s. 230). För svensk del noteras att man haft som generell målsättning att leva upp till PPP (Polluter Pays Principle), och därför i första hand satsat på att betala brukarna för "positive externalities" (externa nyttigheter), inte för att reducera negativ miljöpåverkan (Carlsen & Hasund 2000, s. 51). Detta förklarar varför en betydligt större del av den svenska miljöstödsbudgeten går till stöd som biologisk mångfald och kulturmiljövården, öppet odlingslandskap och ekologisk odling än vad som går till stöd inom kategorin "miljökänsliga områden"<sup>111</sup>. Carlsen & Hasund avslutar den svenska delen med att skriva att, trots att miljöstödsprogrammen ingalunda fungerat 'optimalt', så har de ändå utgjort ett viktigt steg i utvecklingen av ett effektivt och framgångsrikt "policy framework", för ett mer miljömässigt sett bättre jordbruk(!) (Carlsen & Hasund 2000, s. 70). Låt oss se närmare på det i nästa kapitel.

Några generella slutsatser från den ovanstående boken är annars att de länder som redan före 2078/92 hade miljöstödsprogram av olika slag *inte* an-

<sup>111</sup> Jag skulle vilja påstå att de svenska programmen därmed också blivit relativt ineffektiva, eftersom generella och regionala/nationella program av det slag vi nu har är mer lämpliga för att förhindra onyttiga verksamheter än för att uppmuntra nyttiga verksamheter.

ammat alla programmöjligheter under förordningen i fråga. Länder som använt 2078/92 som argument för att införa sina första miljöprogram, eller omdefiniera gamla program, har i mycket större utsträckning anammat en bredare programflora (Buller 2000, s. 235). För svensk del är det också tydligt att man föredrar de små ändringarnas väg, och att de 2078-relaterade programmen i princip utgör en fortsättning på tidigare agrara miljöåtgärder, som t.ex. NOLA. Det som förändrats är framförallt omfattningen av programmen (både ekonomiskt och geografiskt), samt de förvaltnings- och kontrolltekniska aspekterna. Hur som helst – idag finns det en stor mångfald av agrara miljöstödsprogram som jordbrukare över hela Europa anslutit sig till. Anslutningsgraden är generellt sett tillfredsställande med (när boken skrevs) ca 17% av den europeiska jordbruksmarken under någon form av miljökontrakt. Ändå är det alltså mycket svårt att säga något om de faktiska miljöeffekterna.

Utformningen av Agenda 2000 utlovar inte heller så mycket mer än små och stegvisa förändringar i miljöhänseende, eftersom även denna fokuserar på de ekonomiska aspekterna. Svårigheterna med att från EU:s sida kraftsamla gällande viktiga reformer är en oundviklig konsekvens av ett ständigt ökande antal medlemsländer:

”Agenda 2000, driven as it has been primarily by financial, rather than agricultural, environmental or rural imperatives, cannot be regarded as a radical departure from the established CAP philosophy that has, from the outset, constrained the effectiveness of Regulations 797/85 and 2078 discussed in this book. It too, therefore, embodies incrementalism rather than reform – in part an inevitable result of having to reach policy compromises between an ever-increasing number of EU member states.” (Wilson, Buller & Höll 2000, s. 255).

### *Kulturmiljöstödets implementering i Skåne*

Under våren 1996 började de första ansökningarna om kulturmiljöstöd strömma in till länsstyrelsen i Malmö. Det uppmärksammades snart att den ordinarie arbetskraften inte räckte till för den omfattande extra arbetsinsats som handlägningsarbetet innebar. En akut förfrågan om medhjälpare riktades till vår institution och jag nappade på erbjudandet. Jag höll som bäst på att formulera målsättningarna med min just påbörjade avhandling, och såg i handläggningstjänsten ett bra tillfälle att få praktisk erfarenhet av den miljöstödspolitik som jag hade bestämt mig för att granska närmare.

En första upptäckt var att det verkade råda ett utbrett missnöje med såväl den nya arbetssituationen på länsstyrelsen som med många detaljer i regelverket kring de nya miljöstöden. Det cirkulerade en hel del fejkade, ironiska meddelanden och beslut bredvid det enorma flödet av riktiga sådana, varav de förra väl får ses som en diskret protest mot en situation som man fann ganska absurd. Enligt ett av de falska pressmeddelandena hade man vid sidan om kvalifikations- och stödpoäng även infört ”diskvalifikationspoäng”. Sådana kunde man få genom att ha parabolantenn på boningshus från 1800-talet, tillbyggt garage i mexitegel till timrad lagård, julgransodling på flikiga före detta smååkrar, etc. Men bakom det ironiska dölde sig ofta en verklighet som kunde vara närapå lika absurd. För att administrativt kunna hantera kvalifikations- och stödpoäng för t.ex. stenmurar, beroende på om de låg i åker eller betesmark

(gav stödpoäng i åkermark, men bara kvalifikationspoäng i betesmark), krävdes att man skulle kunna 'adressera' stenmuren till ett åkerskifte. Anledningen var att pengar bara delades ut för jordbrukarnas skötselarbete, och inga pengar delades ut för sådant skötselarbete som djuren antogs klara av själva (beta gräs längs med stenmurar t.ex.). Adresseringsproblematiken ledde till att stenmurar som till någon del låg i anslutning till åkermark gav brukaren ersättning beräknad på stenmurens hela längd (ersättningen beräknades per löpmeter i olika intervall, inklusive en minimilängd för att överhuvudtaget komma ifråga för ersättning). Det kunde alltså räcka med att någon procent av stödmuren låg i anslutning till ett åkerskifte för att brukaren skulle få ekonomisk ersättning för skötselarbete längs flera kilometer stenmur, vilket betesdjuren tog hand om i praktiken. Andra brukare, som hade precis lika mycket och fina stenmurar, men där stenmuren inte till någon del kunde adresseras till åkerskifte, kunde däremot bara få kvalifikationspoäng (= inga pengar). Men då behövde brukaren förvisso inte heller utföra eventuellt underhållsarbete om djuren skulle knuffa ner ett par stenar. (Jordbruksverket 1996a, s. 13-20; Jordbruksverket 1996b, s. 4).

Sådana detaljer fick man ägna mycket tid åt att försöka 'förklara' för jordbrukarna, trots att man knappt förstod regelverket själv. Poängen(!) med det hela var ännu svårare att begripa. En del skötsamma jordbrukare fick underkänt på sin ansökan på grund av för lite kvalifikationspoäng, samtidigt som de kunde se sin slarvige granne med mindre värdefulla element hösta in stora årliga belopp för att han hade turen att formellt sett kunna ansluta en del av stenmuren till ett åkerskifte. Den som fick underkänt hade kanske också betalt dyra pengar för att få en konsult att hjälpa till med ansökningsförfarandet. Som administratör och ögonvittne till det hela tvingades man därför att hålla en viss ironisk distans till det hela, samtidigt som man försökte intala sig själv att processen förhoppningsvis skulle resultera i någon form av miljönytta i slutändan.

Kontrollarbetet var direkt olustigt att behöva genomföra, eftersom jag tvingades följa ett i mitt tycke absurt regelverk istället för mitt sunda förnuft, men jag fick trots allt en hel del värdefulla erfarenheter av kulturmiljöstödets implementering genom de fältkontroller som jag var ute på. En del brukare hade missförstått vilka element som var stödberättigade, vilket kunde resultera i att värdefulla och stödberättigade element utelämnats medan ogiltiga element tagits med i ansökan. Andra hade fuskat medvetet. Nästan alla fick någon form av anmärkning på skötselarbetet. Den nyttigaste läxan var kanske den jag fick av en jordbrukare som trots allt hade *följt* miljöstödsprogrammets skötselregler. Han hade gjort precis vad som krävdes enligt regelverket, men samtidigt lyckats uppnå obefintliga eller direkt negativa resultat i natur- och kulturmiljöhänseende. Han hade t.ex. slagit gräset längs jordvallarna på alldeles för hög höjd med hjälp av rapsskördaren. Rapsskördaren flyttade sedan det till viss del avslagna gräset från stenmuren, men bara med ett par meter så att det fortfarande gav en röjgödslingseffekt längs kantzonen. I skötselreglerna angavs nämligen inte på vilken höjd man skulle slå gräset, eller hur långt gräset måste avlägsnas från objektet i fråga. Den för Söderslätt så sällsynta vegetationen längs skiftesgränserna hade gallrats desto mer omsorgsfullt, tyvärr, och i övrigt gödslades och besprutades markerna precis som vanligt. Det stod där-

med helt klart att såväl kultur- som naturmiljönyttan skulle utebli i det här fallet, trots att brukaren alltså följde regelverket.

Vi som arbetade med handläggning och kontroll av miljöstödsansökningar i Malmöhus län försökte annars, bland annat mot bakgrund av erfarenheter som det ovanstående, tolka exempelvis kravet på avlägsnande av igenväxningsvegetation i ett så lokalt gynnsamt perspektiv som möjligt. På Söderslätt kan den så kallade igenväxningsvegetationen hårbärgera den huvudsakliga biologiska mångfalden över stora områden. EU:s revisorer var emellertid missnöjda med att det fanns 24 län i Sverige med delvis egna tolkningar av skötselreglerna. De önskade sig mer uniformitet i handläggnings- och kontrollarbetet. Det är kanske onödigt att påpeka att man bara kontrollerade att de formella reglerna efterföljdes, inte själva miljönyttan.

Praktiska erfarenheter som dessa gav mig givetvis en god bild av miljöstödspolitikens effekter och konsekvenser redan innan jag deltog i EU-projektet eller påbörjade Vallåkrastudien. Jag fick en relativt god överblick över hela Malmöhus län och hur olika stödformer fördelade sig över olika områden. Dessutom blev jag ganska skicklig på att kunna avgöra trovärdigheten av en miljöstödsansökan bara genom att hastigt ögna igenom handlingarna. Erfarenheterna från min tid vid länsstyrelsen och den känsla jag fick då jag vid olika tillfällen besökte Vallåkra var, om inte tillräckligt, så åtminstone av avgörande betydelse för mina initiala slutsatser angående miljönyttan för Vallåkras del. Jag hade dessutom själv handlagt majoriteten av kulturmiljöstödsansökningarna i Helsingborgs kommun, även om jag inte hade kontrollerat dem i fält, eftersom reglerna föreskrev att en och samma person inte fick genomföra båda dessa uppgifter.

En annan värdefull erfarenhet var den direkta kontakten med jordbrukare och de åsikter om miljöstödsprogrammen som jag därigenom fick ta del av. I samband med länsstyrelsearbetet kom jag i kontakt med fler jordbrukare än vid tiden för intervjuarbetet och fick ofta höra vad brukarna tyckte på ett mer spontant sätt än då de konfronterades med färdiga intervjufrågor. Vid tiden för intervjuerna hade brukarna dessutom redan hunnit lugna ner sig en hel del sedan fjolårets frustrerande premiäransökningar. Ett par konkreta exempel på brukarkommentarer kan jag inte låta bli att beskriva mer ingående för läsarna, eftersom de är så pass informativa i sammanhang av den här avhandlingens tema. Det första exemplet ger en bra inblick i jordbrukarnas känslor då de för första gången stod inför ansökningsblanketterna. Det andra exemplet är en bra sammanfattning av dialogproblematiken:

”När vi i dessa blanketter börjat titta  
tänkte jag  
hur i helvete ska vi i dessa hitta  
Efter många gråt och skratt  
hade vi nästan fått fnatt  
Min mage den kreverade  
då jag jourtelefonen konsulterade  
sen jag en annan syn på saken fick  
då jag åter till blanketterna gick  
sen for vi ut på våran äng  
för att se om vi kunde samla några poäng  
Vackert väder solen sken

in som katten och bara skrev  
 Kvällen den blev sen  
 då jag i säng med tanten klev  
 När jag fått distans  
 kanske EU ger mig en chans  
 Att blanketterna inte är riktigt rätt  
 kan bero på att min kompetens är rätt så nätt  
 om ni många fel får se  
 hoppas jag att ni mig en chans kan ge  
 att dessa fel få rätta till  
 när jag har hämtat mig och kan sitta still  
 Från Länsstyrelsen jag blivit väl bemött  
 när vi på svåra frågor stött  
 jag hoppas ni ej något fusk kan hitta  
 för i fängelse jag ej vill sitta”

(Gunnar Lindroth, brev till Lst-Malmö, miljöenheten 1/4 - 1996).

Monica Strömbeck på Tjörnedala gård i Lövestad skickade ett annat slags brev, där hon dessutom dristade sig till att kräva respons från berörda myndigheter (Strömbeck 1996). Hennes exempel utgör ett så pass intressant koncentrat av själva dialogproblematiken i miljöstödspolitiska sammanhang att jag valt att beskriva både brevet och det fortsatta händelseförloppet relativt ingående. Jag har fått hela processen beskriven för mig av Monica Strömbeck själv, och även erhållit kopior av olika dokument från henne. Den på sätt och vis ’tragiska’ historien lyder som följer:

Den 15/10 1996 kom det ett brev till Länsstyrelsen i Malmö med rubriken ”Synpunkter på regelverket för stöd till biologisk mångfald och värdefulla kultur- och naturmiljöer” (Strömbeck 1996). Brevet hade även skickats till Jordbruksministern och Jordbruksverket. Rubriken var inte särskilt uppseendeväckande som sådan – det kom många synpunkter angående miljöstöden vid denna tid – men innehållet var desto mer fängslande. Brevet, som hade skrivits av dottern till en 90-årig jordbrukare, var både välformulerat och helt i linje med vad många av oss på Länsstyrelsen kände vid denna tid. Precis så här dumt var det, och det var inget vi kunde göra något åt, om vi inte ville bli lagbrytare.

Monica Strömbeck frågar inledningsvis hur äldre brukare, som ofta också besitter de mest värdefulla markerna, ska kunna begripa något av det komplicerade regelverket. Hur lätt är det t.ex. att förstå att man måste fylla i blanketten för arealstöd om man vill ha miljöstöd, trots att man inte vill ha arealstöd, och hur lätt är det att sätta sig in i vad t.ex. kvalifikationspoäng och stödpoäng egentligen innebär? Följden blir att man måste anlita konsulter för att fylla i blanketterna, vilket kostar mer än vad många småbrukare kan räkna med att få i miljöstödsersättning, vilket i sin tur leder till att man hellre avstår från att söka stödpengarna. Därefter går hon mer specifikt in på några av de problem som hon och hennes far stötte på då de försökte fylla i ansökningsblanketterna för de båda ovan nämnda miljöstöden (Strömbeck 1996, s. 1).

Angående stödet för biologisk mångfald i betesmarker noteras att skånska betesmarker som *inte* påminner om Brösarps backar har svårt att kvalificera sig för miljöstöd. På faderns marker finns en unik alefälad och ett alkärr, samt dessutom en enefälad. Markerna har aldrig varit gödslade och innehåller flera



sällsynta växter, som t.ex. skogslysing (*Lysimachia nemorum*). Fågellivet är också rikt och varierat. För att kunna klassa betesmarkerna som tillhörande kategori A, hade man emellertid behövt anpassa sig efter Brösarpsmodellen och röja bort det mesta av trädvegetationen. Men, av hänsyn till en av de i Sverige fåtaliga kvarvarande betesmarkerna av det här slaget, valde man istället att klassa betesmarken enligt kategori B, trots att det medförde ett inkomstbortfall om 35.000:- för en 5-årsperiod (en hel årsinkomst inklusive folkpension för fadern). Avsnittet avslutas med kommentaren:

”Det gamla NOLA-bidraget var avsevärt bättre än detta som det verkar hastigt hopkomna regelverk. Ett regelverk på detta område måste vara mer flexibelt och inte så detaljerat som nu. Länsstyrelsernas kompetens att avgöra olika naturvärden från fall till fall bör kunna utnyttjas [på ett liknande sätt som] det tidigare fungerade med NOLA-stöden.” (Strömbeck 1996, s. 2).

Exemplet på hur regler och verklighet krockar när det gäller gårdens fågata kan vara intressant att citera i sin helhet:

”På min fars fastighet finns en fin fågata, stenmursomgärdad, knappt 500m lång. På grund av att far arrenderar ut åkermarken vid sidan om fågatan får han inget stöd för denna kulturskatt. Far orkar inte driva åkermarken själv p.g.a. sin höga ålder. Fågatan kan inte arrenderas ut, och därmed arrendatorn få stödet, eftersom far själv måste använda den för att ta sig till betesmark som inte är utarrenderad. Dessutom vill inte arrendatorn ha fågatan. Återigen ett regelverk som är så krångligt att de verkliga kulturskatterna inte kan få del av stödet. Här förlorar far ca 14.000:- i bidragsbortfall under 5-årsperioden (eller en tredjedels årslön).” (Strömbeck 1996, s. 3).

Kravet om att gå kurser för att kunna erhålla stöd anser Strömbeck vara ”nästan förnedrande”, eftersom fadern troligtvis vet mer om naturvård än de som utformat regelverket(!). Hon påpekar att de lantbrukare som har bevarandevärda marker redan bör veta vad som behöver göras, eftersom markerna annars inte hade varit bevarandevärda. Avslutningsvis begär Strömbeck besked om hur man från myndigheternas sida tänker sig att den ovan beskrivna situationen skulle kunna lösas inom ramen för det befintliga regelverket.

När jag så småningom återfann det här dokumentet i mina pärmar, skrev jag till Monica Strömbeck för att höra hur det hela hade utvecklats sig. Jag fick då följande berättelse (med tillhörande dokumentation):

Den aktuella marken och gården är fortfarande, år 2003, i familjens ägo, även om Strömbecks mor och far avled under perioden 1998-2000. Gården ägs numera samfällt av de fyra syskonen och används som ”fritidsbostad”. Åkermarken är utarrenderad och fäladen sköts av familjen, precis som 1996. ”[Fäladen] är alldeles för värdefull att överlåta i någon annans händer” (e-brev 27/8-2003). Dåvarande jordbruksministern (Annika Åhnberg) tog ca ett år på sig att svara (Åhnberg 1997). Men det brevet innehåller inte mycket av värde. Jordbruksministern svänger sig med diverse nonsensuttalanden som t.ex. att man försökt ”... åstadkomma ett regelverk som möjliggör rimlig administration.”, vad nu det innebär utöver att man eftersträvat ett så enkelt regelverk som möjligt, och att lantbrukarna har möjlighet att söka miljöstöd enligt de angivna villkoren. Man erkänner en del problem, särskilt med poängsystemet, och utlovar ett enklare poängräkningssystem och ett utökat betesmarksstöd. Jordbruksministern nämner däremot inte med ett ord de specifika omständig-

heterna kring just det här fallet. Inte heller Jordbruksverkets svar kan sägas vara särskilt uttömmande. Med hänvisning till en pågående utvärdering anges endast att: "Under arbetet med uppdraget kommer synpunkter av den typ Ni lämnat om stöden att behandlas" (Ek & Rosqvist 1997). Länsstyrelsen, där jag själv anges som en av dem som deltagit i ärendet, även om jag inte undertecknat brevet, höll åtminstone med Strömbeck, skickade ett eget yttrande till Jordbruksverket och kommenterade särskilt vikten av utbildningsdelen med anledning av Strömbecks misstro mot denna (Stenpil & Olsson 1996).

Naturvårdsverkets tidning gjorde ett reportage om Strömbeck och hennes fars marker efter att hon skrivit sitt brev (Jerhammar 1996, s. 3). Artikeln är bra och informativ som sådan, men från Naturvårdsverkets sida hävdas i samma artikel att det var Länsstyrelsen som hade ansvaret att ta ställning i frågan. Strömbeck tolkade detta som att Länsstyrelsen själva kunde bestämma om markerna uppfyllde de högsta kraven för bidrag, och bad därför Naturvårdsverket om ett klarläggande i frågan. "Då kunde man naturligtvis inte hålla sitt ord utan försökte förklara bort sitt yttrande." (e-brev 27/8-2003). Av Naturvårdsverkets artikel och i förlängningen av det e-brev som jag fick av Strömbeck, framgår dessutom att en granne som huggit ner sina alträd, och därmed förstört biotopen i fråga, erhöll den högsta ersättningsnivån (Jerhammar 1996, s. 3). Idag för den markägaren en ojämn kamp med alla skott som växer upp, enligt Strömbeck. Fågatan/strädet fick man som bekant inget bidrag för, eftersom verkligheten inte heller i det fallet överensstämde med reglerna. Strömbeck lägger ändå ner ca 60 timmar per år för att sköta sitt kulturmiljöelement (e-brev 27/8-2003).

Strömbeck menar också att reglerna blev ännu "vansinnigare" i och med den nya femårsperioden. Det blev därmed klart uttalat att skogsbete inte fick finnas i Skåne (e-brev 27/8-2003), vilket jag själv inte funnit någon uppgift om i Jordbruksverkets EU-information. Skillnaden från år 2001 är att skogsbete nu klassas som "grundersättning", vilket betyder en ersättningsnivå av ungefär samma storlek som de B-klassade betesmarkerna. För betesmarker och slätterängar med höga natur- eller kulturhistoriska värden, som kräver särskild skötsel, kan man dock från och med 2001 ansöka om tilläggsersättning: "Tilläggsersättningen prövas individuellt av länsstyrelsen efter ansökan från jordbrukaren. Länsstyrelsen beslutar om vilka marker som berättigar till tilläggsersättning och fastställer skötselvillkoren i en åtgärdsplan..." (Jordbruksverket 2001a, s. 13). Strömbeck anger emellertid att hon fått besked om att man inte gett Länsstyrelsen några som helst fria händer att göra bedömningar, utan att hela Sverige skulle knölas in under samma regelverk (e-brev 27/8-2003). Om samma regelverk gäller för hela Sverige, så finns alltså skogsbete i Skåne, och det är hur som helst upp till Länsstyrelsen att pröva om tilläggsersättning kan erhållas. Här föreligger kanske något missförstånd, eller så har man från Länsstyrelsen i Skånes sida *själva* klassificerat skogsbete som ett icke-skånskt fenomen för att underlätta handlägningsarbetet. Något som också antyds av att man efter besök av experter från Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Jordbruksverket med flera medgav att man, trots allt, skulle klassificera de aktuella markerna som skogsbete (e-brev 27/8-2003). I så fall borde man också kunna besluta om tilläggsersättning, om ett sådant skulle vara berättigat.

Eventuellt föreligger här något annat klassificeringsproblem, vilket Strömbeck också antyder i en kommentar till det jag skrivit här ovan. Enefåladan har nämligen fått tilläggsersättning, men inte alefåladan, eftersom där är för många träd(!) (e-brev 16/10-2003). Det intressanta är hur som helst att notera problemen med att applicera generella stödprogram på en komplex verklighet, och hur brukaren behandlas i processen. I det här fallet har uppenbarligen brukarens ansvarskänsla för markerna varit större än myndigheternas, eftersom man gett högre ersättning för det ”skövlade” alkärret på grannens marker. Länsstyrelsen verkar ha varit mer oroliga för repressalier från högre instans än för att de konstaterade natur- och kulturvärdena skulle kunna gå förlorade. Den skövlande grannen har säkerligen föranlett länsstyrelsens tjänstemän en del huvudbry, men de har i alla fall inte behövt känna någon oro för EU-sanktioner. Det sorgligaste i historien är kanske trots allt att det inte hade behövt bli ett så stort problem som det nu blivit, ens genom att följa det nuvarande regelverket. Vad som hade behövts är en annan *inställning* från Länsstyrelsens sida. Det hade förmodligen inte varit särskilt svårt att anpassa reglerna efter verkligheten utan att det skulle ha behövt föranleda några sanktioner från EU-revisorernas sida. Den nuvarande fotnoten angående länsstyrelsernas roll vid krav om tilläggsersättning pekar i alla fall i denna riktning. Och borde inte medhjälpa till skövling av natur- och kulturvärden hur som helst föranleda allvarigare kritik av hur länsstyrelserna sköter sitt mandat?

Brev som de ovanstående uppmuntrade mig i alla fall att fortsätta studera vad som kunde hända när miljöstödspolitiken dimper ner i ett konkret utsnitt av det skånska kulturlandskapet, samt genom ett sådant exempel försöka erhålla underlag för en vidare diskussion omkring önskvärda förändringar av jordbrukspolitiken. I nästa kapitel kommer jag att beskriva den studie som jag genomförde i trakterna kring Vallåkra, strax utanför Helsingborg. Kapitlet innehåller framförallt en beskrivning av platsen samt dess historia och dess invånare, men även en diskussion omkring förväntade resultat av den nuvarande miljöstödspolitiken (jfr. figur 5 (kap. 2), angående jordbruket och naturmiljön).

## 5. Exemplet Vallåkra

Strukturrationalisering och effektivisering pågår fortfarande i det svenska jordbruket, i alla fall i de mest intensiva jordbruksområdena. Där har jordbruket fortfarande en möjlighet att vara lönsamt under rådande omständigheter. För Sveriges del rör det sig främst om sydvästra Skåne, delar av Västergötland och Östergötland, samt delar av Mälardalen. I marginella jordbruksområden, dvs. resten av Sverige, lever man istället under hot om nedläggning av jordbruket på grund av bristande lönsamhet. Vid eventuella nedskärningar av jordbruksbidragen riskerar polariseringen att bli ännu tydligare, eftersom jordbrukarna i de marginella jordbruksområdena redan idag får en större *andel* av sin inkomst genom olika former av bidrag än vad jordbrukarna i slättbygderna får.

I sökandet efter en lämplig plats att undersöka möjliga effekter och konsekvenser av miljöstödspolitiken, föll valet på ett av de mest högintensiva svenska jordbruksområdena, dvs. sydvästra Skåne, eftersom jag vill anknyta till en för CAP så central jordbrukspolitisk diskurs som möjligt. Även ur det valda planeringsperspektivet utgör Skånes slättbygder ett mer relevant studieobjekt än de marginella svenska jordbruksbygder, eftersom problematiken för slättbygderna del berör fler aspekter av dialogen mellan allmänna och enskilda intressenter. Slättjordbrukarna har till att börja med varor att erbjuda som är intressanta på den ekonomiska marknaden. Det enskilda företagarintresset inkräktar emellertid också på det allmänna intresset, genom t.ex. den nedsmutsning av landskapet som det moderna och högintensiva jordbruket bidrar med. Det mest intensiva jordbruket återfinns dessutom ofta i de trakter av Sverige där det bor flest människor, vilka är i stort behov av t.ex. fler friluftsområden. I marginella jordbruksbygder är det sällan ett problem att jorden brukas, i alla fall inte för allmänheten. Det förhåller sig snarare precis tvärtom. Den jordbrukspolitiska dialogen i de marginella jordbruksbygder handlar mer om att försöka finna goda projektidéer för att säkerställa jordbruksföretagens överlevnad än om att dessa brukare utövar något egentligt inflytande på den jordbrukspolitiska processen. I övrigt har jag bara ett 'objektivt' skäl att välja slättbygden framför marginella jordbruksbygder. De miljöstöd som riktas mot vad jag kallat "kollektiva onyttigheter" gäller bara för slättbygderna. I slättbygderna får jag därmed en mer fullständig programpalett att arbeta med i förhållande till mina frågeställningar.

Undersökningen centreras kring Vallåkra, ett mindre stationssamhälle ca 10km sydost om Helsingborg, vars omkringliggande jordbrukslandskap gott och väl uppfyller kriterierna för ett högintensivt slättjordbruk (se bilaga 3). På denna plats är dessutom förekomsten av värdefulla natur- och kulturmiljölämningar relativt väl tillgodosedd.

## Vallåkra

Det huvudsakliga urvalskriteriet för områdets avgränsning var postadressen "Vallåkra". Undersökningsområdet omfattar därmed mark som tidigare tillhört socknarna Bårslöv, Fjärestad, Kvistofta och Ottarp, vilket utgör den sydligaste delen av Helsingborgs kommun (totalt ca 64km<sup>2</sup>). Bårslövs gamla kyrkby och det nyare villaområdet i Bårslöv ligger emellertid utanför den valda avgränsningen. En del av jordbrukarna i mitt undersökningsområde äger dessutom mark i de angränsande kommunerna (Landskrona, Svalöv och Bjuv), vilket i sådana fall inkluderats som en del av undersökningsområdet.

Vallåkra är den nuvarande centralorten i dessa trakter, men ganska snart slås man av att det t.ex. inte finns någon kyrka i Vallåkra. I småbyarna runt omkring, som Fjärestad, Kvistofta och Ottarp, finns det däremot både vackra och gamla sådana av medeltida ursprung (omkring 1200) (Bunte 1984, s. 75). En sådan iakttagelse brukar betyda att orten i fråga har expanderat i relativt sen tid. Vallåkra finns visserligen dokumenterat sedan åtminstone 1300-talet, då det skrevs Walaker (1349) eller Valagra (1376). Namnet bör betyda ungefär 'åkrarna på slätten' eller 'slätmarken' (Larsson 1994, s. 13, samt Dialekt- och ortnamnsarkivet i Lund). Men så sent som i slutet av 1700-talet fanns det fortfarande bara sex gårdar i Vallåkra. Samtliga dessa var 'frälsehemman' (befriade från grundskatt). För Vallåkras del är det framförallt järnvägen från 1865 som bidragit till ortens utveckling. Under den tidiga järnvägsepoken blev våra stationssamhällen ofta centrum för tätortsexpansion (Larsson 1994, s. 9), vilket ger ett intressant perspektiv på de senaste 150 åren. Idag måste nämligen tätorterna redan ha nått en viss storlek för att det ska vara ekonomisk lönsamt att stanna tåget. Lite märkligt är det att stationen hamnade just i Vallåkra, eftersom t.ex. Kvistofta var ett betydligt större samhälle vid tiden för järnvägens anläggning. Troligen har inflytelserika godsägare från Vallåkragården och Bälteberga haft ett visst inflytande över beslutsprocessen (Larsson 1994, s. 9).



Bild 1. De centrala delarna av Vallåkra (2003).

Vallåkra blev sedan huvudort i Vallåkra kommun under 1900-talet, fram till 1971 års kommunreform då Vallåkra blev en del av Helsingborgs kommun (Helsingborgs Museum 1991, s. 159). År 2000 bodde ca 592 invånare i själva tätorten, och sedan tiden för det ursprungliga stationssamhället har stationen i Vallåkra både lagts ner och återuppstått, nu senast i form av en ny pågatågstation.

Omgivningarna kring Vallåkra upplevs genast som bestående av framförallt två karaktäristiska delar. Den ena är det intensivt brukade slättlandskapet, medan den andra är den gröna oasen längs med Rååns dalgång. I slättlandskapet ligger vägarna mycket tätt inpå åkrarna, eftersom man vill utnyttja så mycket som möjligt av den bördiga jorden. Vägarna är dessutom ofta raka och korsar varandra i räta vinklar, vilket brukar betyda att vägarna har anlagts i linje med skiftesgränserna. Det finns inte heller så många naturliga 'impediment' som betingar onödiga kurvdragningar.

Som besökare i Vallåkratrakten väljer man hellre att promenera längs med Råån och dess biflöden än längs de smala och blåsiga vägarna mitt i det öppna slättlandskapet. Det går att promenera på breda stigar längs med ån ända från Raus till Vallåkra stenkärlsfabrik, men man kan också fortsätta vandringen söder om Vallåkra via gårdarna Bälteberga och Strömsnäs betesmarker. Träd- och buskvegetationen i dalgången utgör undersökningsområdets enda sammanhängande vegetationspartier av detta slag. Omväxlande skogs- och betesmarkspartier samt våtmarker och vattendrag gör Råådalen till ett viktigt kärnområde för flora och fauna, samtidigt som det till stor del saknas spridningskorridorer ut till omgivande vegetationsöar på slätten.

#### *Natur- och kulturhistorisk beskrivning av kommunen och undersökningsområdet*

Helsingborgs kommun domineras i topografiskt hänseende av ett vidsträckt och jämnt slättland. Mot söder blir terrängen dock något mer omväxlande. Råån omges av en väl markerad dalgång med bidalar i ett annars öppet slättlandskap. Dalgången är en isälvsdal av postglacial bildning. De lösa jordlagren i kommunen består av olika så kallade baltiska moräntyper. Merparten av åkermarken i mitt undersökningsområde utgörs av klass 9-10-jord, vilket anger att det är ett avsnitt av landets högst skattade odlingsjordar. Det har också visat sig att de tydligaste spåren av det allra äldsta jordbruket återfinns inom de områden som ännu idag värderas högst ur växtodlingssynpunkt (Bunte 1984, s. 73; Larsson 1995, s. 73).

Det förhistoriska markutnyttjandet kan generellt sägas ha utvecklat sig på så sätt att man i första hand tog den bördiga kustregionen i anspråk för odling och bosättning. Inlandet utnyttjades för extensivt bete eller som bosättningsområde under tillfälliga expansionskedan. Koncentrationen av fornlämningar till området kring Rååns dalgång visar att dalgången har fungerat som ett slags brohuvud för den förhistoriska kolonisationen av inlandet. (Helsingborgs Museum 1991, s. 156; Bunte 1984, s. 73-74).



Bild 2. Det gröna stråket längs med Rååns dalgång. Utsikt från Kvistofta kyrkogård (2003).



Bild 3. Naturen kring Borgen, vid sluttningen ner mot Råådalen (2003).





Bild 4. Det vidsträckta åkerlandskapet 1. Utsikt från Olstorp/Blåseberga mot de mer centrala delarna av Vallåkra (2003).



Bild 5. Det vidsträckta åkerlandskapet 2. Mellan Strömsnäs gård och Tågarp (2003).



Det äldsta heltäckande källmaterialet, från 1600-talets mitt, visar att Helsingborgs kommun bestod av relativt många byar som låg tätt och hade en genomsnittlig storlek av ca 10 gårdar (Ottarp (32 gårdar), Fjärestad (20) och Bårslöv (19)). Från samma period har vi också information om jordegendornas fördelning på skilda ägarkategorier. I det som nu är Helsingborgs kommun fanns då ca 540 gårdar. Adeln var den största jordägaren, som förfogade över hälften av alla gårdar (ca 52%). Drygt 30% av gårdarna arrenderades av kronan, medan endast ungefär 10% tillhörde självägande bönder. Kyrkan ägde ca 7% av gårdarna. Kulturlandskapet häromkring har alltså sedan länge präglats av adelsägda storgods. Bälteberga gods, strax nordväst om Ottarp, var adlig huvudgård, dvs. säten för riddare eller väpnare, redan under senmedeltiden (Bunte 1984, s. 74-76). Carl von Linné berättar i samband med sin resa från Bälteberga till Hälsingborg den 9 juli 1749 om hur bovetet, som nu stod i sin bästa blomma, gjorde åkerfälten snövita! (Larsson 1994, s. 16).



Bild 6. Den delvis dubbelradiga allén sydost om Bälteberga gods (2003).

Från 1700-talets mitt fick många kronobönder tillfälle att friköpa sina arrendegårdar, vilket naturligtvis gjorde att det självägande bondeskiktet utökades betydligt (Bunte 1984, s. 76). Idag finns det ingen adelskategori i statistiken, och kyrkans mark ingår i kategorin ”övriga”. Det är istället ‘enskilda’ som utgör 75-80% av jordbruksföretagen i denna del av Skåne, varav en stor del av marken dock fortfarande tillhör det vi kallar för godsens. Stat och kommun står som ägare för bara ca 0.2% av företagen. Enskilt bolag och aktiebolag är idag andra respektive tredje största företagskategori. Något mer än hälften av företagen är helt eller delvis arrenderade (SCB 2000, s. 15-20).

På 1830-talet byggdes en större hamn i Helsingborg och 1865 etablerades en järnvägsförbindelse med södra stambanan genom linjen Helsingborg-Billeberga. Strävan att undvika höjdskillnader mellan Helsingborgs låglänta terräng nedanför landborgen och höjdplatåer i t.ex. Kvistofta och Ottarp medförde att järnvägen drogs längs med Rååns dalgång. Utefter denna järnvägslinje uppstod mindre stationssamhällen i eller i anslutning till mitt under-

sökningsområde, som t.ex. Gantofta, Vallåkra och Ottarp. Från och med 1950-talet började man också anlägga större villaområden i anslutning till dessa (Helsingborgs Museum 1991, s. 156; Bunte 1984, s. 76-77).

Även för jordbrukslandskapets del kom 1800-talet att medföra genomgripande förändringar, till följd av främst skiftesreformer, allmän folkökning och olika agrartechniska nyheter. Under perioden från 1800-talets första decennium till ungefär 1860 genomfördes enskiftet i de flesta av Helsingborgs byar. Därmed flyttade en mängd gårdar ut ur de gamla byarna till sina nyutstakade, sammanhängande odlingsmarker, vilket resulterade i den spridda gårdsbebyggelse som ännu idag präglar landskapsbilden. Det gamla odlingsystemet, som baserades på betesallmänningar, slogs därmed också sönder. Befolkningsökningen bidrog först till hemmansklyvningar och till en viss förtätning av den spridda bebyggelsen, men kunde under den senare delen av 1800-talet sugas upp av en expanderande industriell verksamhet i Helsingborg. Nya växtföljder och förbättrade jordbruksredskap gjorde att jordbrukets avkastning per ytenhet ökade betydligt under samma period. Avskogningen och utdikningen (som mest intensiv under perioden 1880-1920) bidrog dessutom till att fullständigt förändra landskapsbilden (Bunte 1984, s. 76-77). Våtmarksarealen utgör idag ca 1% av kommunens areal (ca 300ha), medan den före 1850 utgjorde bortåt en tredjedel av landytan (över 10.000ha) (Helsingborg 1992, s. 43). Just kring dalgången har emellertid det gamla kulturlandskapet kunnat bevaras i betydligt högre utsträckning än i det omgivande slättlandskapet. De flesta av de natur- och kulturmiljöelement som jordbrukarna erhåller stöd för att sköta ligger därför i relativt nära anslutning till dalgången.

Något decennium in på 1900-talet stagnerade den tidigare befolkningstillväxten och bebyggelseutvecklingen för landsbygden. Det agrara kulturlandskapet levde i sina huvuddrag kvar till tiden strax efter det andra världskriget. Därefter har jordbrukets tekniska rationalisering fullbordat utvecklingen mot ett fullåkerslandskap som kommit att präglas av stora sammanhängande odlingsytor. Jordbruksfastigheterna har blivit färre, men genomsnittligt större. Mekaniseringen har dessutom lett till att färre personer nu sysselsätts inom jordbruket och en totalt sett minskande folkmängd på landsbygden (Bunte 1984, s. 77). Vi är på sätt och vis fortfarande kvar i denna fas av utvecklingen, även om förändringstakten avmattats något, och det är de negativa konsekvenserna av denna period man nu vill försöka åtgärda med hjälp av t.ex. miljöstödsprogrammen. Som negativa konsekvenser räknas bland annat läckage av bekämpningsmedel och gödningsämnen och det minskande antalet småbiotoper i det maskinellt präglade landskapet, med negativa földeffekter för såväl djur- och växtliv som för människans 'landskapsupplevelse'.

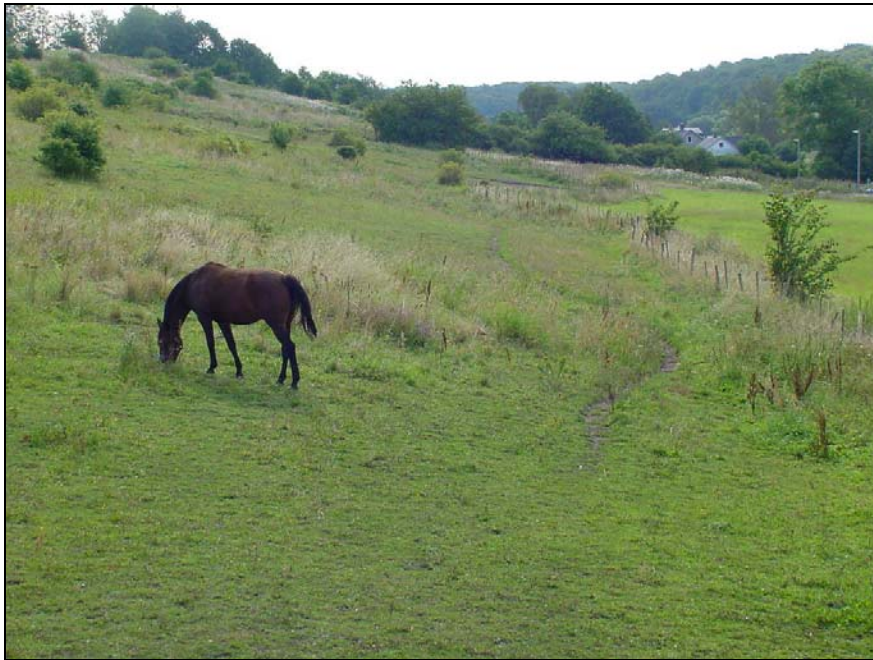


Bild 7. Betade sluttningar ner mot Råån i Vallåkra (2003).



Bild 8. Ottarps kyrka (2003).





Bild 9. Prästgården i Ottarp (2003).



Bild 10. Vallåkra stenkärlsfabrik (2003).

### *Den kommunala och regionala värderingen av natur- och kulturmiljön*

I Länsstyrelsens kulturhistoriska beskrivning och värdering av landskapet i och kring Rååns dalgång kan vi läsa att ån med dess möjligheter till jakt, fiske och transport, samt de översilade markernas saftiga bete, utgjort viktiga förutsättningar för den långa bebyggelsehistoriska kontinuiteten från yngre stenålder till nutid (Bunte 1984, s. 77). Det är i huvudsak detta kontinuitetsbevis man vill bevara för eftervärlden. Jakten, fisket och betet (om än i mindre livsuppehållande syfte) pågår fortfarande. Några av de särskilda kulturmiljöer och -objekt som betonas inom mitt undersökningsområde är:

- Sluttningszonerna, bestående av omväxlande odlingsfält, betad mark och lövskogspartier.
- De betade våtmarkerna kring ån.
- Det öppna landskapet omkring dalgången, särskilt söder om Vallåkra/Kvistofta och söder om Ottarp.
- Borgen – en 'fornborg' som daterats till järnåldern.
- Kyrkorna i Kvistofta, Fjärestad och Ottarp, som till sitt ursprung utgör medeltidsanläggningar, men idag präglas mest av 1800-talets många om- och tillbyggnader.
- Miljöerna kring kyrka och prästgård i Kvistofta och Ottarp. Prästgården i Ottarp anses härröra från 1600-talets mitt och är en av de äldsta i omgivningen.
- Bälteberga – den gamla sätesgården som omnämns för första gången i källmaterial från 1300-talet. Den nuvarande huvudbyggnaden uppfördes på 1730-talet, efter ritningar av fortifikationsmästare G Mochelten. Parken anlades under 1700-talets förra hälft och omnämns av Linné. Det omgivande slottslandskapet präglas av vidsträckt åkerfält och allésystem.
- Vallåkra stenkärlsfabrik, som uppfördes på 1860-talet. (Bunte 1984, s. 77-78).

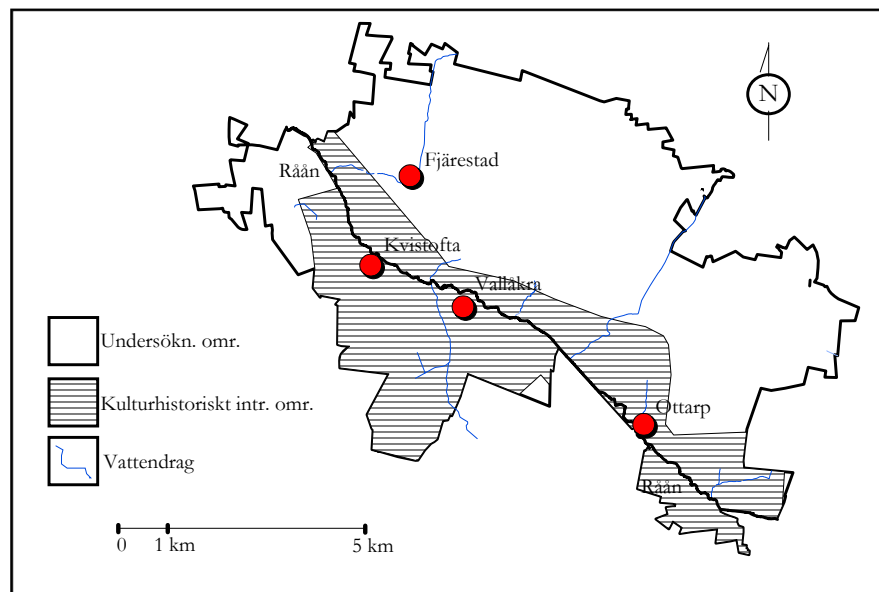
Länsstyrelsens och kommunens beskrivningar och avgränsningar är i princip desamma. I Länsstyrelsens naturvårdsprogram skriver man att Råån från mynningen till Gantofta är av mycket högt naturvärde, medan värdet minskar längre uppströms på grund av miljöföroreningar. Mitt undersökningsområde är just det som ligger uppströms från Gantofta till ungefär Tågarp. Länsstyrelsen påpekar också att dalgångens samlade värde för rekreation och friluftsliv är mycket högt och att landskapsbilden är tilltalande. Helsingborgs kommun betonar den 'ekologiska' vikten av att återskapa våtmarker mot bakgrund av den kraftiga minskningen av våtmarker sedan tidigt 1800-tal. Man påpekar också, precis som Länsstyrelsen, att småvatten, framför allt mägergravar, är de enda permanenta ytvattenmiljöerna i kommunen då det saknas sjöar. Mägergravarna är ca 1000 till antalet, merparten vattenfyllda, och man anser det angeläget att ge dessa ett ökat generellt skydd på grund av deras värde för växt- och djurliv, landskapsbild och närsaltreduktion. Råån och Vege å<sup>112</sup> är de enda större vattendragen i kommunen (Larsson 1995, s. 78-79; Helsingborg 1992, s. 43). Under rubriken "Rååns dalgång med omgivning", anger Helsingborgs kommun att området är av riksintresse för såväl natur- som kulturmiljövård samtidigt som vattendraget är av riksintresse för fritidsfisket, eftersom det utgör länets viktigaste vattendrag för reproduktion av havsöring, men även att:

---

<sup>112</sup> I norra delen av Helsingborgs kommun. Mynnar i Skålderviken.

”Dalgången behöver ett starkare skydd än dagens naturvårdsområdes- och strandskyddsreglering. Ett starkt skydd är motiverat för själva dalgången. Under 1990-1993 har fiskevårdsprojekt (havsöring) genomförts. Strömkoncentratorer, turbulenssökande block, lekbottenmaterial m.m. har lagts ut, totalt 4- 5000 ton sten. Kommunen har anlagt ett tiotal dammar och våtmarker för kvävereduktion i systemet. Fler åtgärder planeras. Mellan sportfiskeintressenterna och naturvård kan uppstå vissa konflikter. En ekologisk helhetssyn måste härvidlag vara styrande.” (Helsingborg 1992, s. 149).

För området nordväst om Vallåkra betonas särskilt bok-ekskogen, betesmarker, bäckraviner, al-ask-almbestånd närmast ån samt en florarik torräng vid Borgens naturreservat. För området sydost om Vallåkra betonas att betesmarker, våtmarker, ån och lövskog ger området en pastoral landskapsbild av högsta klass. Hotade arter förekommer och vid Ottarp finns en unik ängsflora (Helsingborg 1992, s. 150-151).



Karta 1. Område av "speciellt kulturhistoriskt intresse" enligt Länsstyrelsen i Skåne (Se Bunte (1984), kartbilagan).

Karta 1 (ovan), det skuggade området, visar det ungefärliga området som beskrivs som intressant ur kulturhistorisk synpunkt i länsstyrelsens program. Generellt gäller att hela naturvårdsområdet ryms inom det kulturhistoriskt intressanta området och att det är området allra närmast ån som anses vara av högsta naturvärde. Den kulturhistoriskt intressanta delen av mitt område utgör alltså nästan halva markområdet, den sydvästra halvan, trots att studieområdet är beläget mitt i en av Sveriges allra mest intensivt brukade slättbygder. I Länsstyrelsens naturvårdsprogram för Malmöhus län räknar man inom Helsingborgs kommun och mitt undersökningsområde upp Fjärestadsravinen, hagmarkerna och ädellövskogen vid Gantofta boställe, Borgen, Hagmarkerna mellan Vallåkra och Bälteberga, Bältebergaravinen, naturbetesmarkerna vid Gluggstorp och Rönnarpsbjär som exempel på särskilt viktiga områden. Bäl-

tebergaravinen, som är en genomskärning i "Kågerödslagen", anses vara en av länets mest värdefulla lokaler ur ett geologiskt perspektiv. Där finns dessutom många såväl akut hotade, som sällsynta och hänsynskrävande lavar och mossor och en rik ädellövsvegetation med undervegetation i form av t.ex. skånsk nunneört, hässleklocka och ramslök. Mellan Vallåkragården och Ottarp bildar Råån gräns mellan Helsingborgs och Landskronas kommun. Det noteras att Råån i denna del är påverkad av dikningsföretag och saknar en naturlig sträckning, men att vattendragets biologiska värden trots detta är höga (Larsson 1995, s. 78-80). För Landskrona kommun anges Vallåkraskogen och Ottarpravinen som särskilt värdefulla naturvårdsområden (Larsson 1995, s. 117-118). För Svalövs del är det ett relativt stort område kring Råån som markerats som intressant i största allmänhet. Ett särskilt intressant objekt är lindallén vid Spargott (på gränsen till mitt undersökningområde). Den "framträdande exponeringen ovanför dalgången" betonas (Larsson 1995, s. 175).



Bild 11. Lindallén vid Spargott (2003).

Det som beskrivits här ovan är vad man skulle kunna kalla ett axplock av de 'kollektiva nyttigheterna' i området. I denna text har jag också snuddat vid de 'kollektiva onyttigheterna', men skulle ytterligare vilja utveckla några av dessa problemspekter innan jag går vidare. För detta ändamål har jag främst använt mig av rapporten *Våtmarksprojektet inom Rååns avrinningsområde* (Boström 1997).

Problem med övergödning och därav följande bottendöd i grunda havsområden, samt olika problem som läckage av bekämpningsmedel från åkrar kan medföra, torde idag vara allmänt erkända. En viktig anledning till att situationen förvärrats i modern tid är att åkermarken blivit så väl-dränerad, samt det faktum att jordbrukarna använder sig av betydligt mer gödsel (framförallt konstgödsel) och bekämpningsmedel. Det är förvisso bra ur produktionssynpunkt, men gör att näringsämnen som finns kvar i jorden efter skörden lätt kan transporteras vidare till vattendrag och ut i haven. Andelen åkermark i olika avrinningsområden spelar därför en stor roll för hur mycket av jordbrukets föroreningar som kan nå fram till vattendragen och till slut havet. I Sveri-



ge är totalt 8% av all mark åkermark, medan åkermarken i t.ex. Rååns avrinningsområde utgör ca 73% av den totala markarealen. För vissa delar av Rååns avrinningsområden utgör åkermarken 95% av markarealen. Jordbruket är alltså en mycket viktig faktor att ta hänsyn till för att kunna komma till rätta med kväve- och fosforutsläppen i de skånska slättbygderna. I det som tidigare utgjorde Malmöhus län kan ca 88% av kväve- och 52% av fosforbelastningen hänföras till läckage från åkermark. Ett konkret resultat av den stora andelen jordbruksmark i Skåne är att Naturvårdsverkets nationella klassifikationstabell för vattendragens näringshalter inte räcker till. Den högsta klassen (5 = mycket näringsrikt tillstånd) gäller för halter på minst 1,5mg N/liter och 50µg P/liter. För Skåne har länsstyrelsen lagt till två klasser, där klass 7 (extremt näringsrikt tillstånd) gäller halter över 6,0mg N/liter och 200µg P/liter. För Råån har halter på 9,4mg N/liter och 180µg P/liter uppmätts, vilket för kvävet del innebär att man ligger långt över den skånska gränsen för ett extremt näringsrikt tillstånd. I jämförelse med den nationella skalan ligger kväveutsläppen mer än 6 gånger så högt som värdet för ett mycket näringsrikt tillstånd. I totala siffror räknat innebär det här att ca 600 ton kväve och 9 ton fosfor transporteras direkt ut i Öresund från Råån varje år (Boström 1997, s. 2-4).

Skåne står dessutom för en stor del av det totala läckaget av bekämpningsmedel i Sverige, vilket kan tyckas självklart eftersom nästan hälften av Sveriges totala användning av jordbrukskemikalier sker i Skåne. En kombination av klimat, växtsäsongens längd och valet av grödor kan vara några av förklaringarna. Förbjudna medel finns också fortfarande i omlopp på gårdarna. DDT togs från den svenska marknaden 1970 och blev förbjudet att använda 1975. Trots detta samlade man in ca 300kg DDT vid en regional kampanj så sent som 1997. Det rationella jordbrukets utveckling, med efterföljande omvandlingar av landskapet, har dessutom bidragit till att förvärra situationen eftersom naturliga fördröjningsmagasin blivit mer ovanliga i takt med att våtmarker dikats ut, sjöar sänkts och meandrande åar rätats ut eller kulverterats. Såväl antalet våtmarker som den sammanlagda längden vattendrag har därför minskat kraftigt. I Helsingborgs kommun har mer än 95% av våtmarksytan försvunnit sedan 1800-talets början. Av Rååns 23 större biflöden har 10 blivit nästan helt kulverterade (Boström 1997, s. 4-6).

Från våtmarksprojektets sida hävdas att det generellt sett är mest effektivt att minska utsläppen vid källorna, dvs. minska användningen av olika insatsmedel. Jordbrukarnas vardag är emellertid mycket beroende av den förda jordbrukspolitiken. En fastare policy i dessa frågor måste därför kombineras med anläggning och restaurering av våtmarker, dammar och skyddszoner, vilka även med minimal skötsel och varierande förutsättningar i övrigt kan vara långsiktigt effektiva för att motverka övergödning och läckage av bekämpningsmedel. Det är det enda realistiska alternativet då näringsämnen och gifter väl förts in i systemet (Boström 1997, s. 8).





Bild 12. Nyanlagd damm i Råådalen mellan Vallåkra och Bälteberga (2003).

### *En liten utvikning*

”Den demonstrativa eller »epidiktiska» retoriken är närvarande i samtliga typer av diskurser, inte minst i de till synes vetenskapliga och objektiva, och ser till att vissa värderingar blir uppmärksammande och etablerade, andra utmönstrade.” (Ramírez 1995, s. 230).

I natur- och kulturmiljövårdsprogram blir vår önskan att dölja retoriska argument bakom en fasad av myndighet och vetenskaplighet mycket påtaglig. Det blir t.ex. mer respektgivande om man skriver ’enligt länsstyrelsens kulturminnesvårdsprogram’ än att ’Stina, Sven och Greger har enats om att det här är särskilt värdefullt’. Av samma anledning talar man hellre om landskapets värden än om en värdering av landskapet, fastän det måste ligga en värderande handling bakom varje värde. Det vetenskapliga paradigmet som vi lever under leder till att vi mer eller mindre medvetet föredrar att poängtera det förment vetenskapliga framför att utveckla det retoriska. Förutom att det leder till en ganska andefattig retorik, så riskerar man att ge sig in i kampen på fiendens villkor. Man tvingas då kanske att ställa natur- och kulturmiljövärden mot t.ex. ekonomiska ’realiteter’. Men det finns inga ekonomiska realiteter. Ekonomismen är inget annat än ett uttryck för ekonomisternas värderingar. Vi är visserligen mycket beroende av ekonomin idag, och vi kan därför inte bortse från ekonomiska kriterier i samband med natur- och kulturmiljövård. Vad jag menar är bara att vi, istället för att försöka vara så pass objektiva som möjligt då vi beskriver platsers värden, borde lära oss att bättre genomskåda objektivisternas värderingsgrunder. I annat fall tvingar vi natur- och kulturmiljövärden att spela enligt regler som konstruerats så att den omöjligt kan vinna, liksom utvecklingsländerna tvingas acceptera industriländernas ekonomiska spelregler. I detta har retoriken en viktig uppgift.

Den ovan beskrivna natur- och kulturlandskapsvärderingen av Vallåkra har jag funnit intressant även ur en annan aspekt. Jordbrukarna spelar en mycket undanskymd roll. Kännetecknande för de kulturhistoriskt intressanta elemen-

ten och miljöerna verkar vara att de inte behöver en (modern) jordbrukare för sin skötsel. Så varför 'tvingar' vi då på livsmedelsproducenterna av idag detta 'låtsasjordbruk'? Är det verkligen ett effektivt sätt att nå de natur- och kulturhistoriska målen? Och varför skiljer man inte mellan livsmedelsproduktion och produktion av kollektiva nyttigheter även i utförligheten? Det är nämligen objekten, inte bönderna, som vi egentligen vill åt. Man kan tycka att det vore synd om inte skötseln av det ålderdomliga jordbrukslandskapet bars upp av 'äkta' jordbrukare, men hur äkta är det överhuvudtaget att betala någon för att förevisa ett ålderdomligt kulturlandskap? Pondera också att framtidens jordbruk, i såväl intensiva som marginaliserade jordbruksbygder, ligger i det högteknologiska jordbruket. Vore det då inte att förvärpa jordbrukarnas situation att ha gjort dem bidragsberoende och en försämring av deras framtidsutsikter att ha låst dem vid att producera kollektiva nyttigheter? För att nå målsättningarna i olika natur- och kulturmiljösammanhang kan det rent av vara ineffektivt att gå via just livsmedelsproduktionen. Man riskerar att bromsa utvecklingen för dem som vill satsa på själva produktionen, samtidigt som man skapar mycket osäkra villkor för dem som vill satsa på natur- och kulturmiljövård.

Varför inte löpa linan fullt ut i de särskilt värdefulla jordbruksbygder, där merparten av jordbrukarnas inkomster redan går via olika former av bidrag, som t.ex. miljöstöd. Ge jordbrukarna i dessa trakter heltidsanställning som natur- och kulturmiljövårdare och anordna gårdsförsäljning av det man eventuellt producerar utöver de kollektiva nyttigheterna. Förutom att man då skulle kunna erbjuda dessa personer tryggare arbetsformer, kanske till och med lagstadgad semester, så skulle jobbet bli attraktivt även för många yngre förmågor. Det skulle bli lite dyrare, men betydligt mer långsiktigt hållbart. Nuvarande miljöstödsolitik är visserligen billigare, men bara ett sätt att skjuta det oundvikliga slutet framför sig ännu en tid (förhindrande snarare än uppmuntrande). Primdahls och Skages modeller är mer intressanta och utvecklingsbara ur det här perspektivet än vad de kanske själva tänkt sig. Med dialogmodellen i bakhuvudet har jag till att börja med insett hur icke-autonoma livsmedelsproducenterna av idag blivit, trots allt tal om 'fritt yrke', etc. Miljöstödsolitiken är inget som gör dem mer autonoma, utan tvärtom bara ytterligare ett steg i samma riktning. Skages dialogmodell beskriver dessutom en dialog mellan "samhälle" och "företag" (i de areella näringarnas landskap), inte jordbrukspolitik och jordbrukare. Att jag valt att exemplifiera med jordbrukspolitiken och jordbrukare spelar mindre roll i sammanhanget. Modellen visar att dialogen inte nödvändigtvis *måste* ske mellan just jordbrukspolitiker och jordbrukare. Andra aktörer och styrmedel skulle kunna fungera minst lika bra i den påtalande situationen. Att tvinga livsmedelsproducenterna att spela livsstillsbönder i en pjäs som regisseras av natur- och kulturmiljöexperterna är inget bra sätt att föra en dialog på. Det visar bara på en paternalistisk och professionalistisk ådra, som jag kommer att diskutera mer omkring i kapitel 6.

## Jordbrukarna

Mina intervjuer företogs inom ramen för det tidigare nämnda EU-projektet (FAIR1 CT95-274). Förutom jordbrukare i Vallåkratrakten, intervjuade jag även jordbrukare i det närbelägna Billeberga och i skogsbygderna kring Höör<sup>113</sup>. De senares svar kan givetvis också vara intressanta att kommentera i detta sammanhang, men jag anger i den löpande texten när det rör sig om jordbrukare från annan plats än den för avhandlingens del valda geografiska avgränsningen. Intervjumaterialet utgjordes av en enkät om 101 frågor, med omväxlande fasta och öppna svarsalternativ (se bilaga 2). Någon pilotstudie genomfördes tyvärr aldrig. Under arbetets gång kom bara smärre justeringar av intervjuunderlaget i fråga, då t.ex. vissa frågor uppenbarligen var irrelevanta eller föranledde stora problem för brukarna att ge säkra svar på. Det var alltså inte fråga om någon djupintervju, och det fanns inte heller så mycket svängrum för att improvisera under själva samtalet. Det var krävande nog för de intervjuade att ta sig igenom hela enkätmaterialet och försöka svara så gott de kunde på de obligatoriska frågorna. För att kunna jämföra resultaten mellan de olika länderna i projektet, samt genomföra statistiska beräkningar, krävdes det givetvis också en hög grad av uniformitet från ett intervjutillfälle till ett annat. Jag tänker emellertid inte luta mig mot någon statistisk utvärdering av intervjuunderlaget, eftersom jag inte anser en sådan vara särskilt informativ (se tidigare resonemang) eller statistiskt relevant för den ytterst begränsade delstudien kring Vallåkra. Jag väljer och vrakar istället bland sådan information som jag funnit särskilt intressant i förhållande till mina frågeställningar.

En lite speciell erfarenhet anknöt till min tidigare tjänst vid Länsstyrelsen i Malmö. Jag avslöjade helst inte någonting omkring denna tjänst för brukarna, eftersom jag inte ville äventyra trovärdigheten kring forskningsprojektet och påståendet om att det rörde sig om en anonym hantering av de insamlade svaren. Det hade kanske inte sett så bra ut om jag hade berättat att jag var god vän med myndigheternas kontrollanter. Men jag lyckades inte alltid dölja mitt förflutna. En jordbrukare bjöd mig på frukost medan vi väntade på hans son, som också skulle vara med under intervjun. Under vår inledande frukostkonversation berättade brukaren i fråga om några av sina tidigare erfarenheter av länsstyrelsen och några av de märkliga brev man hade skickat därifrån. Så småningom erkände jag att det faktiskt var jag som hade skickat de brev som han var så irriterad över, angående bland annat skötsel av vissa kulturelement. Det hade han emellertid redan klurat ut genom att jämföra namnteckningarna på de olika breven som jag hade skickat från länsstyrelsen och universitetet. Han ville mest bara testa att jag numera verkligen var den 'neutrale' forskare jag utgav mig för att vara. 'Avslöjandet' påverkade inte heller vårt fortsatta samtal på något negativt sätt. Brukaren blev snarare mer frispråkig när han litade på att jag hade lämnat länsstyrelsearbetet bakom mig, att jag inte skulle 'skvallra' och att jag, liksom han själv, var mycket tveksam till vissa inslag i miljöstödspolitiken. Det här visar att det goda samtalet och en djupare förstå-

---

<sup>113</sup> 30 jordbrukare intervjuades i Vallåkra/Billeberga (25V/5B) och 23 i Höör, varav ca hälften deltog i någon form av miljöstödsprogram. Intervjusvaren är 'sekretessbelagda', vilket innebär att jag utelämnat uppgifter om de intervjuades identitet.

else framförallt bygger på 'tillit'<sup>114</sup>. Vi var helt enkelt tvungna att skapa en tillitsfull miljö för att kunna samtala ordentligt. Något sådant uppnår man inte genom att bara ställa frågor på ett 'mekaniskt' sätt. Det manipulativa inslaget blir dessutom mindre i en tillitsfull dialog. Jag fick därför några av de mest värdefulla kommentarerna under hela intervjuarbetet vid just detta tillfälle, även om jag inte förstod anledningen till detta förrän långt senare. Annars hade jag kanske valt att ändra strategi vid de efterföljande intervjutillfällena.

Brukaren i fråga hade nämligen ett stort intresse av natur- och kulturmiljöfrågor och dessutom ganska starka åsikter om de så kallade experterna på länsstyrelsen. Han var framförallt kritisk till hur de hade behandlat honom personligen. Vid ett tillfälle hade han reserverat en stor del av sin arbetsdag för att köra runt med en person från länsstyrelsens miljöenhet. Denne var också fågelskådare och satt mest och tittade upp i träden medan de körde runt på markerna. Därmed missade tjänstemannen flera av de objekt som han hade tänkt inspektera och bad om att få bli transporterad till dessa ännu en gång. Brukaren berättade att det här hade gjort honom mycket upprörd, eftersom det visade hur nonchalanta man var från länsstyrelsens sida gentemot jordbrukarna. Sådana episoder påverkade givetvis brukarens villighet att själv bidra till miljövårdsarbetet på ett olyckligt sätt. Den främsta miljönyttan med de nya programmen ansåg han vara stödet för anläggande av skyddszoner, vilket minskar läckage av miljöskadliga ämnen till vattendragen, och skyddszoner kring mangelgravar, som gynnade "det vilda". Tidigare hade det också skrivits ett NOLA/Landskapsvårdsavtal mellan länsstyrelsen och brukaren, som brukaren till slut vägrade underteckna. Han hade ändå genomfört en del natur- och kulturmiljövårdande åtgärder på eget initiativ. På fråga 8.4 angav brukaren att han i princip skulle fortsätta med skötselåtgärderna enligt villkoren även om stödet upphörde, eller om ersättningen minskade rejält (med förbehållet att han ibland hade andra åsikter om vad den bästa skötseln var). Här gjorde alltså miljöpengarna vare sig till eller från för miljöns skull, eftersom brukaren ändå hade genomfört de nödvändiga åtgärderna och förmodligen betydligt mer än vad som egentligen krävdes även utan den extra inkomsten. Det egentliga (och viktiga) natur- och kulturmiljövårdsarbete som genomfördes på den här gården har alltså ingen större koppling till just stödpengarna eller skötselkraven. Det visar också att frågan om miljöstödspolitikens effekter är synnerligen komplicerad. Kan det rent av vara så att riktade miljöstödpengar och vidhängande skötselkrav avleder brukarnas uppmärksamhet på och möjlighet av att genomföra mer relevanta natur- och kulturmiljövårdsåtgärder? Får man pengar för att göra en sak, så får man inte tid att göra något annat, hur pass onödigt man än anser det första vara. Miljöstödspolitiken skulle i så fall kunna leda till negativa resultat för miljöns skull även i de fall där en brukare erhåller höga stödbelopp och följer regelverket till punkt och pricka.

En annan jordbrukare, fastän i Hörtrakten, hade en liknande upplevelse av myndigheterna. Hör ligger i skogsbygderna i mellersta Skåne, och problematiken är därför helt annorlunda. Den här brukaren hade mer betesmarker än åkermarker, och på åkermarken odlades framförallt vallgrödor. I samband med ett tidigare NOLA-stöd hade brukaren kommit i kontakt med läns-

---

<sup>114</sup> Se i detta sammanhang även t.ex. Hallgren (2003).

styrelsepersonal, som kommit för att värdera markerna och skriva avtal. Han kände att han blivit behandlad som ett "småbarn" av dessa. Då man från tjänstemännens sida skulle beskriva skötselavtalet hade man uppvisat stor nonchalans gentemot brukaren och dennes intressen. Det medföljde dessutom ett antal pekpinningar i form av bland annat förtäckta hot om att stödet skulle upphöra om brukaren inte fullföljde sina uppgifter. Det visade, tyckte brukaren, att de inte riktigt hade förstått sin uppgift. I denna trakt är det viktigt att någon överhuvudtaget låter sina djur beta på de kvarvarande betesmarkerna. Man tar från myndigheternas sida bara hänsyn till de biologiska värdena, vilket ofta resulterar i orealistiska skötselkrav för brukarna. Hotfulla attityder gör sedan tyvärr att en del jordbrukare avstår helt från att delta. Den brukare jag intervjuade menade att man måste göra avkall på en del av "pedanteriet", eftersom man inom det moderna jordbruket inte hade personresurser nog att genomföra alla skötselkrav, och eftersom det viktigaste ändå var att markerna fortsatte att betas. Det ligger givetvis mycket i detta, även om just den här brukaren kan ha haft oturen att träffa en ovanligt olustig tjänsteman. Alla tjänstemän vid länsstyrelserna är naturligtvis inte så maktfullkomliga som de framstår vara av den här historien. Viktigast att ta till sig av detta är kanske det om att "inte förstå sin uppgift". Den intervjuade brukaren fastnade här framförallt i det skötseltekniska, men jag tror att det är ännu viktigare att tjänstemännen förstår att det i en avtalssituation föreligger ett behov av att lösa *gemensamma* problem. Den goda kompromissen får inte bli den optimala lösningens fiende. Om myndighetspersoner betar sig som om de bara köper tjänster av brukaren, och att denna därför bara har att följa reglerna som myndigheterna ställt upp, så gör det dessutom varken till eller från om det hela sköts inom ramarna för EU:s miljöstödsprogram eller andra nationella program. Om det t.ex. framkommer kritik av hur toppstyrt och maktfullkomligt det är idag, och man därför föreslår organisationsförändringar, är det viktigt att man inte bär med sig den tidigare attityden in i den nya organisationsformen. Det är alltså viktigt att inte bara diskutera det organisatoriska ramverket utan också fokusera själva makthandlingen i sig själv vid diskussioner omkring eventuella administrativa förändringar.

Det gick tyvärr inte att undvika taktiska svar på många av frågorna. En Vallåkrabrukare var mycket mån om att lämna sådana svar att han inte skulle äventyra eventuella framtida miljöstödsprogram (dvs. extra inkomster). Han började med att, under genomgången av vilka kulturmiljöelement han hade och hur de sköttes, säga att han inte skötte objekten på något radikalt annorlunda sätt nu än tidigare. Då kom han emellertid att tänka på att det han sade kunde tydas som om de extra stödpengarna var onödiga, och han gjorde därför helt om när vi kom till objektet "öppna diken". Dessa sköttes faktiskt mycket bättre nu än tidigare, påstod han. På de två sista objekten, mangelgravar och fornlämningar, försökte han också trissa upp budet. Till slut kunde han ändå inte påstå att de sköttes bättre nu än tidigare. På frågan om han kunde tänka sig att fortsätta skötselarbetet enligt de givna villkoren om stödet upphörde svarade han först "ja", men bad mig sedan ändra till ett "nej", vilket inte heller var särskilt logiskt i förhållande till tidigare svar angående förändringar i skötselarbetet. Säger vad man vill om slättbönder, men de är i alla fall företagssamma av sig. De får det gärna att verka som om miljöstödspolitiken

leder till goda resultat om det bara ligger i deras eget ekonomiska intresse. En viktig lärdom av denna intervju var att det inte gick att ta svaren för vad de var utan att det helt enkelt *krävdes* en tolkning.

En annan generell erfarenhet var att jordbrukarna sällan uppvisade någon iver över vare sig miljöstöden eller mina frågor. De svarade emellertid så gott de kunde och försökte framstå som både diplomatiska och välvilligt inställda till miljövärd. Det fanns enstaka innovativa och miljöintresserade personer, som gärna lade ut texten om både det ena och det andra, men dessa var å andra sidan oftast kritiska till miljöstödspolitiken, som de tyckte la en hämsko över deras egna initiativ. De 'mindre kreativa' tyckte nog att det hela mest bara verkade vara ett märkligt påhitt av myndigheterna, men ingen ville verka okunnig om miljövärd och svarade så glatt som möjligt på mina frågor. Svaren blev emellertid ofta minst sagt svävande, som t.ex. att "det är ju bra för naturen".

Ett av mina intervjuoffer (äldre man) demonstrerade på ett tydligt sätt hur ansträngande det var att behöva svara på alla dessa enkätfrågor. Framförallt tydliggjorde han för mig hur irrelevanta många av mina frågor måste ha verkat ur jordbrukarnas perspektiv. Han bad att få avbryta en bit in i intervjun, när bara de enklare frågorna återstod. Mina övertygelser om att hans svar var viktiga och att det blev lättare frågor framöver hjälpte föga. Jag borde redan tidigare ha försökt att vara lite mer smidig och helt enkelt hoppat över några av de besvärligaste frågorna, som han ändå inte kunde ge några bra svar på. Han kände sig tyvärr för 'dum' för att svara på mina frågor, när det i själva verket var jag som inte var tillräckligt lyhörd för respondentens situation. Det är ett typiskt exempel på hur det i vissa fall kunde ha underlättat själva intervjuarbetet och givit ett kvalitativt sett mer intressanta resultat med en berättelse istället för (ett försök till) en beskrivning. Då hade den här brukaren fått en möjlighet att tala mer fritt omkring sina värdefulla erfarenheter, istället för att som nu tvingas förnedra sig själv genom dessa ständiga "inget svar" eller "ingen kommentar".

En av de brukare som deltog i stödet för ekologisk odling (utanför Vallåkraavgränsningen) var urtypen för en ung jordbruksföretagare, ständigt upptagen med att samtala via sin mobiltelefon. Han inledde med en kommentar om att de intervjuade borde få åtminstone 500-1000:- i ersättning för intervjun, som i det här fallet bara tog ca två timmar. Företagaren i fråga var av den åsikten att man måste satsa på en bred verksamhet för att kunna anpassa sig till en ständigt fluktuerande marknad. Förutom ekologisk odling hade han därför också 'vanlig' odling (med besprutade grödor, som han dock hävdade att han bara använde 80% av rekommenderad dos för), samt bedrev odling av energiskog (salix), vilket han tyckte var ett utmärkt sätt att komma till rätta med det europeiska spannmålsöverskottet. Det var också ett bra alternativ för att man lätt kunde återgå till exempelvis extensiv vall eller träda på de marker där man odlade salix, om salixodlingen skulle bli olönsam i framtiden. Salix innebar dessutom att man äntligen kunde få användning för allt rötslam på ett mindre kontroversiellt och ofarligt sätt. Frågor om salixodling/energiskog kom annars, tyvärr, inte med i enkäten. Det hade varit intressant med fler brukarsikter i denna fråga. Den här brukaren trodde i alla fall att miljöstöden skulle ha en stor och positiv inverkan på miljön och påtalade att han tack vare miljö-

stöden inte behövde 'pressa ut det sista' ur den övriga odlingen, vilket t.ex. möjliggjorde mindre doser av bekämpningsmedel. Vidare ansåg han att kreativa brukare som tog egna och nya initiativ fick för lite gehör i jordbrukspolitiska sammanhang, medan de som bara rullar tummarna fick det mesta av pengarna. LRF-lobbyn hade dessutom för stor makt, tyckte han.

En majoritet av de brukare som var positiva till ekologisk odling, var emellertid också avvaktande till att ställa om sitt eget företag. De tvekade främst av ekonomiska skäl (omställningskostnader). Slättbrukarmentaliteten, som säger att det är bäst att bedriva det moderna jordbruket så tekniskt rationellt som möjligt, kan dessutom vara ett väl så tungt vägande skäl. Många sa rent ut att de inte "trodde på idén". En intervju i Höörtrakten kontrasterade dock tydligt mot detta mönster. Där påstods att man bedrev ekologiskt lantbruk mest för att reta grannarna och för att bevisa att man faktiskt kunde odla det mesta med hjälp av ekologiska metoder. De påtalade också en tydlig naturmiljöeffekt av ekologisk odling – att de inte behövde rensa sina diken från igenväxningsvegetation ens hälften så ofta som grannarna (p.g.a. mindre gödning och därav mindre igenväxning). Det sparade man såväl arbetstid som pengar på. Några brukare i slättbygden var å sin sida av den uppfattningen att ekologisk odling kunde vara direkt ohälsosamt. Somliga påpekade att de naturliga gifter som vissa skadedjur producerar är farligare än de bekämpningsmedel som jordbrukarna använder sig av idag. De talade då, implicit, om gifter som kunde lagras i produkterna, inte om helhetsmiljön för t.ex. utrotningshotade åkerogräs, fåglar eller insekter, som ju också gynnas av ekologisk odling och är viktiga delmål i flera miljöprogram. En brukare sade rent ut att han tyckte att ekologisk odling var ett hot mot den goda miljö som jordbruket i Sverige under lång tid utvecklat. Han menade att vi nu riskerade att få tillbaka en del av de svåra ogräs och skadedjur som vi tidigare hade lärt oss att bekämpa så effektivt.

Myndighetsfrågan har redan berörts på flera olika ställen i min text. Den är givetvis av särskilt intresse att titta närmare på ur ett dialogperspektiv. En viss skepsis mot nya påhitt från myndigheternas sida är absolut inte att förundras över, utan snarare ett sundhetstecken. För inte så länge sedan råddes nämligen jordbrukarna av olika myndigheter att t.ex. täckdika och fylla igen sina mangelgravar. De fick också lära sig att använda gifter och konstgödning, för att öka produktionsvolymerna och därmed kunna bedriva ett modernt, tekniskt och ekonomiskt rationellt jordbruk. Sedan fick de höra att vad de nyss hade gjort var fel, och att de dessutom hade ödelagt vårt vackra kulturlandskap. Därför fick man plötsligt nya pengar från myndigheterna, för att göra precis tvärtom, dvs. försöka reparera de skador som hade uppstått på grund av myndigheternas tidigare rekommendationer.

Å andra sidan har flera jordbrukare goda kontakter med t.ex. länsstyrelserna. Många tjänstemän på länsstyrelsernas jordbruks- och miljöenheter är dessutom själva jordbrukare. Gränsen mellan myndigheter och brukare är därför ingalunda så tydlig som man ibland kan tro. Föga överraskande kunde jag emellertid notera en större respekt för Länsstyrelsen än för Jordbruksverket. En brukare sa att han tyckte att länsstyrelsepersonalen var OK, medan de på Jordbruksverket var "tråbenta och saknade verklighetsförankring". 'Negativ' alltså, enligt svars kategoriseringen. Distansen blev ännu tydligare när brukarna uttalade sig om 'EU-byråkraterna'. De totalt 25 Vallåkrasvaren på frågan angå-

ende brukarnas inställning till myndigheter såsom Länsstyrelsen och Jordbruksverket (fråga #25), kan grovt sett indelas i följande tre kategorier (utan särskiljande mellan de båda ovanstående myndigheterna):

Positiva (*positiv, god, bra*): 5

Neutrala (*OK, ambivalent, inget svar!*): 10

Negativa (*Negativ, byråkrater!, byråkratiskt, stelbent, sköter mig själv, ingen bra kontakt, kunde vara bättre*): 10

Svaren är givetvis allvarliga på så sätt att de pekar på ett icke betydelselöst missnöje med jordbrukspolitiken och byråkratin. Endast 20% av de intervjuade brukarna i Vallåkra hade en positiv inställning till myndigheterna. Samtidigt som man inte kan dra för höga växlar på dessa enstaka generella missnöjesyttringar, så är det givetvis viktigt att tänka på sådana här saker i framtiden. Avogt inställda och oinspirerade miljöarbetare kommer givetvis inte att utföra sitt miljöuppdrag lika bra som om de hade haft ett gott förtroende för sin arbetsgivare. En närbesläktad fråga är den om vilken kompetens man tycker att olika myndigheters personal besitter. Även där fick jag mycket varierande svar – allt från ”god kompetens” till inkompetensförklaringar av olika slag. En brukare i Höörtrakten berättade för mig hur lätt det var att lura kommunala miljöinspektörer. Ibland skickade de ”unga tjejer”(l) som inte hade en aning om hur t.ex. gödselhanteringen gick till, vilket gjorde det ganska enkelt för brukaren i fråga att få det att låta lite bättre än vad det egentligen var. Frågan om man tyckte att jordbrukare som minskar sina utsläpp av växtnäring och bekämpningsmedel bör kompenseras (ekonomiskt) för detta (del av fråga 12.3), besvarades av en Vallåkrabrukare med den lakoniska och underfundiga motfrågan: ”Är det mätbart?”.

De fyra brukare som deltagit i tidigare miljöprogram (före 2078) deltar även i ett eller flera av de nya miljöstödsprogrammen. Dessa har samtidigt angivit att de inte behövt ändra sina brukningsmetoder i och med de nya reglerna, åtminstone inte i någon större omfattning. 2078-programmen utgör i princip en fortsättning på tidigare NOLA-, LOLA- och KOLA-program. Svaren kan tyda på att de nya miljöstöden inte haft någon större miljöeffekt i de fall där man har deltagarkontinuitet mellan olika programformer, men samtidigt påstår dessa brukare att de inte skulle fortsätta skötselarbetet enligt nuvarande riktlinjer om stödet av någon anledning skulle utebli i framtiden. De nya stöden har i så fall sitt största värde i att de upprätthåller en tidigare påbörjad och önskvärd skötselinsats, vilket förvisso även hade kunnat upprätthållas inom ramen för andra typer av miljöprogram. Två av dessa fyra jordbrukare är ’fritidsbönder’ och fullständigt beroende av annan inkomst än den som jordbruket ger. Båda har heltidstjänst på annat håll och har deltidsarbetande fruar. De två andra brukarna är helt beroende av inkomsterna från jordbruket. Den ena bryr sig inte särskilt mycket om miljövårdsarbete, fast han deltar i ett par olika program. Han har 10-20 hektar permanenta betesmarker och skulle förmodligen gärna slänga på lite extra gödsel på dessa om han trodde att det skulle gynna produktionen, särskilt om han inte deltog i något miljöstödsprogram. Den andra heltidsjordbrukaren har en mer positiv inställning till miljövårdsarbete. Även han har permanenta betesmarker, som han aldrig skulle få för sig att gödsla. Han säger sig dock vara mer beroende av köttpriset än av miljöstö-



det, och kan därför tvingas ge upp boskapsskötseln av företagsekonomiska skäl, oavsett miljöstödet eller ej. På frågan om den miljöstödsersättning de erhåller kommer att bidra till företagets överlevnad (fråga 5.5) svarar de två första av dessa fyra brukare ”ja”, medan de två senare svarar ”nej”, vilket är minst sagt förvirrande. De brukare som har merparten av sin försörjning från annat håll påstår att de är beroende av miljöstödet för företagets överlevnad, medan de som är helt beroende av inkomsterna från sitt företag inte är det. Hur tolkar man ett sådant svar?

I stort sett var det kanske ändå inga stora överraskningar som framkom under intervjuarbetet. Gliringar i form av olika myndigheters (in)kompetens och tröghet är sådant som man alltid hör i alla möjliga sammanhang gällande myndigheter, chefer etc. En brukare i Hörtrakten, som var ”mycket negativ” till myndigheter såsom Länsstyrelsen och SJV, tyckte att de bara ”skickar runt en” när man ringer – något jag själv erfarit i helt andra sammanhang. Men andra aspekter av maktproblematiken är av mer allvarligt slag, bland annat de ’professionalistiska’ yttringar som jag diskuterar mer ingående i kapitel 6. Det finns nämligen två sidor av att vara expert på någon myndighet – fackkunskapssidan och myndighetssidan. Man anställer oftast personer mot bakgrund av deras fackkunskaper. Jag fick t.ex. bara frågor rörande kulturlandskapet och jordbrukspolitiken då jag anställdes vid kulturmiljöenheten på Länsstyrelsen i Malmö. Det var ingen som frågade mig om mina demokratiska värderingar eller tidigare erfarenheter av myndighetsutövning, trots att jag senare kände mig betydligt mer som myndighetsperson än som att jag fick någon större nytta av mina fackkunskaper. Vägen till mer makt går alltså ofta via fackkunskaperna. Det viktigaste blir då också att ’veta mer’, inte att ’lära ut’. Miljökontrollanten traskar ut i jordbrukslandskapet för att finna så många fel som möjligt, inte för att diskutera skötselarbetet ur olika perspektiv och komma överens med jordbrukaren om en för båda parter så pass optimal lösning som möjligt. Ändå är det kanske just för det senare han tränats i sin akademiska utbildning, inte det förra. Att ’myndighetsaspekterna’ av myndighetsutövningen verkar diskuteras så lite på myndigheterna ser jag därför som oroväckande.

Vad som är lika allvarligt är att natur- och kulturmiljöfrågor inte verkar utgöra något större intresse för de flesta jordbrukare. Ett av jordbrukarnas huvudintressen, nämligen att tjäna pengar, ligger mer i linje med den traditionella men numera (illa) dolda centrala jordbrukspolitiska agendan än med miljömålsättningarna. Man kan också säga att de miljöintresserade, oavsett om de arbetar som byråkrater eller om de är jordbrukare, befinner sig i ständig opposition gentemot ekonomisternas hegemoni. Till några brukares fördel måste det därför också sägas att de t.ex. stått på sig om de ansett miljöprogrammen vara skadliga(!) för natur- och kulturmiljön. Se exempelvis fallet med Monica Strömbeck i förra kapitlet. En slutsats av detta kan vara att generella agrara miljöstödsprogram aldrig kommer att kunna bli särskilt effektiva så länge inte miljöintresset också blir mer generellt, dvs. mer genuint förankrat i samhället överhuvudtaget. Borde man kanske ställa lika stora krav på konsumenterna som på producenterna? Det visar också att en lyckad genomförandeplanering inte är liktydigt med att bara ge någon pengar för att utföra ett uppdrag. Det krävs också att man skapar entusiasm för att nå det gemensamma målet. Ett beslut leder inte automatiskt till det man beslutat om, särskilt inte om några av

aktörerna inte förstår eller låter sig övertygas av besluten. När besluten väl är fattade och pengarna fördelade *inleds* den viktigaste delen av planeringsarbetet.

## Landskapet och miljöstöden

Vid det här laget känner jag mig ganska nöjd med att inte ha utlovat någon induktiv fallstudie gällande miljöstöds politikens natur- och kulturmiljöeffekter. De som eventuellt efterlyser en sådan har förmodligen ingen aning om vad de begär. Det är helt enkelt inte möjligt att med någon större säkerhet säga vad som är på gång eller vilka förändringar som beror av exakt vilka jordbrukspolitiska beslut. Förutom svårigheterna med att beskriva och analysera den nuvarande situationen, så kan man vara helt säker på att den närmaste framtiden har ännu fler svårigheter att bjuda på. Antalet medverkande brukare i olika program kommer att variera över tiden. Ytterligare brukare kommer att ansluta medan andra pensionerar sig, samtidigt som några väljer att avsluta sina åtaganden av helt andra skäl. Regler och programutbud ändrar sig också successivt. Från myndigheternas sida kan man besluta sig för att satsa mer pengar på nuvarande program eller vidareutvecklade program, med eventuellt fler anslutna brukare som följd. Man kan dessutom komma att kräva ändringar i skötselarbetet, eller hårdare kontroll av detsamma. Det här avsnittet utgör ett särskilt tydligt exempel på hur svårt det är att säga något med säkerhet ens ur ett starkt avgränsat perspektiv.

Ambitionerna bakom avsnittet var ursprungligen betydligt större än vad det slutgiltiga resultatet ger sken av. Avsikten var att detta avsnitt skulle utgöra avhandlingens stora final. Här skulle jag, i ett mycket snävt avgränsat geografiskt område, slutligen lyckas genomföra det som man inte lyckades med i det ovan beskrivna EU-projektet – en tydlig beskrivning av miljöstöds politikens effekter på natur- och kulturmiljölandskapet. Jag trodde att uppgiften skulle kunna bli hanterbar just genom avgränsningen till det mycket lokala perspektivet. Efter en beskrivning av området och resultaten av brukarintervjuerna skulle jag i detta avsnitt 'räkna ut' vilka förändringarna skulle bli. Av det storstilade projektet blev det emellertid inte mycket kvar. Vad som återstår är i det närmaste en lokal exemplifiering av alla de svårigheter och tvetydigheter som jag tidigare stött på och beskrivit. Avsnittet utgör alltså något av en 'gordisk knut' för min avhandling i metodologiskt hänseende. Jag insåg att jag blev tvungen att på ett ganska drastiskt sätt avsluta alla försök att arbeta på 'induktivt vis'.

Det finns dock en viktig poäng med avsnittet, som gör att jag väljer att ha det kvar i en något stympad form. Genom det här avsnittet blir det nämligen tydligt att generella (och värdedifferentierade) miljöstödsprogram har sina definitiva begränsningar i en lokal kontext, särskilt då det gäller att "uppmuntra nyttiga företeelser". Bristerna åt andra hållet är mer uppenbara för alla som har någon som helst insikt i miljöstöds politiken. Därför satsar man numera stort på hårdare lagstiftning inom det agrara miljöområdet, i förtäckta termer av t.ex. "cross-compliance". Men i det här avsnittet är det alltså de mindre uppenbara problemsituationerna som fokuseras, där det enda effektiva sättet att nå resultat går via lokala och regionala organisations- och beslutsvägar. Det

är en sak att notera ett problem och försöka förhindra dess vidare spridning, men en helt annan sak att försöka vidta nödvändiga förbättringsåtgärder i ett redan 'skadat' landskap. I det senare fallet är det förmodligen omöjligt att gå via generella stödprogram eller hårdare lagstiftning. Att dessa uppenbara skillnader aldrig poängteras i någon särskilt hög grad, eller att man inte samtidigt med ökade krav åt det ena hållet inser behovet av parallella reformer åt andra hållet, tycker jag är ett i sig självt anmärkningsvärt fenomen. Förmodligen beror det på att ett erkännande av denna sida av problematiken innebär ett erkännande av centralstyrningens begränsningar, och att man från myndigheternas sida inte är beredda att släppa ifrån sig en del av den makt som man så enträget samlat ihop.

Innehållet i detta avsnitt har alltså blivit mer av ett underlag för vidare planeringsteoretisk diskussion än av en final. Därmed har texten också blivit betydligt mer kortfattad och mindre pretentiös gällande statistisk relevans. Avsnittets delar utgörs av en kort historisk återblick, en lika kortfattad beskrivning av hur de olika generella miljöstödsprogrammen stämmer överens med för området påtalade värden och förbättringsåtgärder, samt en avslutande kommentar om vilka fördelar som regionala och lokala programalternativ har haft och skulle kunna få. Jag fick hjälp med att bygga upp en kart-databas i MapInfo© av Ann-Charlotte Lindén, inom ramen för ett MSc-arbete vid institutionen för Landskapsplanering, Alnarp. Titeln på examensarbetet är *Systemering av rumslig information för analys av EU-bidragens påverkan på jordbrukslandskapet i Vallåkraområdet* (Lindén 1999). Databasen har tyvärr inte utnyttjats på något som helst optimalt sätt eller vidareutvecklats sedan Ann-Charlottes berömvärda pionjärinsats, av ovan nämnda orsaker. Jag hade inte heller varit rätt person att fullfölja ett sådant arbete. Numera används därför datamaterialet främst i illustrativt syfte och för redovisning av enklare beräkningar.

### *Landskapets dynamik*

Den ekonomiska kartan från 1911 valdes för att den representerar en tidsperiod före jordbrukets mekanisering, och därmed ligger inom den av myndigheterna satta gränsen för vad som är att betrakta som kulturhistoriskt intressant i miljöstödspolitiska sammanhang. I bilaga 4 och 5 kan häradskartan från 1911 jämföras med den ekonomiska kartan från 1988 för de centrala delarna av studieområdet. Det är givetvis mycket som förändrat sig under denna period, men det är samtidigt lätt att känna igen området på den gamla kartan. Ett flertal strukturer är närapå intakta. Beständighet verkar vara ett nästan lika gott kännetecken för tidsperioden som föränderlighet, även i ett så pass intensivt utnyttjat produktionslandskap som detta. 1911 års karta visar troligtvis hur det såg ut i området när det var som mest avskogat. Skogen avverkades nästan fullständigt i sydvästra Skånes slättlandskap redan före 1600-talet, men från och med slutet av 1800- och början av 1900-talet påbörjades olika återplanteringsprojekt (Emanuelsson *et al* 2002, s. 159-161). Löv- och barrskogspartierna längs Råån har fått en ännu större utbredning sedan dess, men det är knappast tal om någon 'skog' i uppsvensk mening. Det rör sig dessutom om en mycket begränsad del av undersökningsområdet vid båda dessa tillfällen. Vissa reser-

vationer måste också infogas med tanke på att vi inte vet exakt vad man valt att ta med eller utesluta i kartredovisningarna, särskilt i kartan från 1911.

Vad kan man i övrigt sluta sig till av kartorna? Några gårdar har försvunnit, även om en stor del av bebyggelsestrukturen är intakt. Spåren av äldre byggnader finns ofta kvar i landskapet i form av olika impediment, till gagn för exempelvis den biologiska mångfalden. Några åkerimpediment verkar till och med ha tillkommit i senare tid, men det är svårt att säga något mer exakt om detta utan vidare efterforskning. Mindre landskapsobjekt kan falla bort ur redovisningen på grund av bildens upplösning eller bristande intresse hos kartografen. Skiftesgränserna kan många gånger vara förvånansvärt beständiga, men det framgår inte av kartan vad dessa skiftesgränser består av (vallar, stenmurar, vegetation, etc.), vilket hade varit intressant att veta i perspektiv av nuvarande miljöstödsprogram och skötselregler. Även detta skulle emellertid vara möjligt att ta reda på mer om genom fördjupade studier.

Vidare ser man hur tätorten kring centrala Vallåkra vuxit i omfattning, främst i form av en väl samlad villabebyggelse vid vägen mot Kvistofta och Helsingborg i den nordvästra delen av tätorten. Kvistoftas bebyggelsestruktur har däremot knappast förändrats alls, även om en ganska omfattande nyetablering av växthusbebyggelse har skett söder om Kvistofta kyrkby, vilket också gäller för omgivningarna kring Fjärestad. Skolor och mejerier har försvunnit i strukturrationaliseringens efterdyningar. Järnvägen i nord-sydlig riktning genom Ottarp finns inte heller kvar, men den har lämnat spår efter sig i form av den gamla banvallen. Går man ner i detaljeringsgrad kan man studera enskilda gårdar. Blåseberga, som idag är ett av de dominerande jordbruksföretagen i trakten, nämns inte med namn i kartan från 1911 (strax ovanför ”1988” i bildtexten till bilaga 5). Troligtvis har företaget expanderat i relativt sen tid. Två gamla storgårdar som finns kvar är Bälteberga och Vallåkra gård, men Bälteberga äger idag all mark som tidigare tillhörde Vallåkra gård. Strukturrationaliseringar således, även om det inte alltid framgår av kartan. Det har givetvis skett stora förändringar angående t.ex. vad man odlar på fälten. Men det är å andra sidan inget som man försöker göra något åt inom ramen för olika miljöstödsprogram, annat än möjligen genom ekologisk odling, fast då ur ett annat perspektiv än den historiska kontinuitetens. Jag har avsiktligt begränsat mig till sådana förändringar som kan sättas direkt i relation till miljöstödens syften, som t.ex. betesmarkerna och deras kontinuitet.

Det nuvarande stödet för biologisk mångfald kan i hög grad lokaliseras till markavsnitt som 1911 var åker eller lövskog, ibland också blandskog och delar av hård- och sidvall. Marken närmast ån verkar omväxlande ha växt igen, gallrats, betats, slåtrats och planterats med skog, medan det mer kontinuerligt varit åkermark på den omgivande slätten. 1911 hade man förmodligen också plockhuggning av träd till byggnadsmaterial och eldning, samt bete och slätter på flera överlappande markytor. Idag har sådana successiva övergångar mellan olika markanvändningsformer upphört och marken täcks mer kontinuerligt av antingen skog, åker- eller betesmarker. Fuktängsslätten har upphört. Vallgrödor odlas numera på åkermark. Vad som därmed framträder är en betydligt mer diversifierad bild än vad man kanske normalt tänker sig. Man påpekar t.ex. ofta att miljöstödsprogram för biologisk mångfald i betesmarker gör störst nytta på betesmarker av lång kontinuitet. Mer sällan hörs argumentet att

en viss cirkulation mellan igenväxande marker, röjda skogspartier och nyanläggning eller igenväxning av åkermarkspartier förmodligen är det historiskt sett mest korrekta. I längden vore *kontinuerliga förändringar* kanske också det bästa för en del av florán och faunan. Möjligen vore det också ett bra sätt att minska de höga kvävehalterna i dagens jordbruksmarker. Det utesluter givetvis inte att vissa betesmarkspartier kan vara i behov av en mer kontinuerlig markanvändning, för att t.ex. kunna fungera som 'genbanker'. Men problemet med de nuvarande programmen är alltså att de *bara* fokuserar kontinuitetsaspekterna. Det här har givetvis också påverkat allmänhetens bild av hur det ser och bör se ut. Anledningen till att det har blivit på detta vis är förmodligen att det vore svårare för myndigheterna och experterna att styra med avseende på förändring än på kontinuitet via generella stödprogram. Då väljer man hellre att 'lägga locket på' den historiska utvecklingen (kontinuitet framför successiva förändringar) än att överlåta till eventuella lokala intressegrupper att fatta beslut om detaljutformningen.

Hur ser det då ut om man studerar förändringar och historisk kontinuitet i förhållande till enskilda kulturelement? Jag har valt att titta lite närmare på alléerna i området. Alléer representerar ett relativt föränderligt kulturelement, åtminstone ett mer föränderligt sådant än t.ex. stenmurar och mörgelgravar. Stenmurar och mörgelgravar antingen bevaras eller minskar i antal, men det anläggs knappast några nya. Alléer är däremot ett kulturelement som består av naturmaterial och därför, av naturliga skäl, genomgår stora förändringar över åren. Alléerna är dessutom ett mycket viktigt och karakteristiskt inslag i just det här landskapet. De utgör nödvändiga biotoper för mycket av insektslivet i ett för övrigt öppet jordbrukslandskap med brist på äldre träd, samtidigt som allmänheten kan njuta av dessa kulturelement på vardagsbasis (t.o.m. i hög fart längs bilvägar). Andra kulturelement är oftast mer svårlokaliserade för allmänheten och/eller ligger på platser dit de sällan tar sig. Det mesta av alléstödspengarna går till några av de äldsta alléerna, vid t.ex. Vallåkra gård och Bälteberga. Tre större alléer vid Fjärestad erhåller däremot inte stöd. En del mindre 'viktiga' alléer, som inte ens markerats som alléer i kartorna och som ursprungligen kanske inte heller varit tänkta som just alléer, men som uppfyller kraven enligt miljöstödsprogrammet, erhåller också kulturmiljöstöd. Tydligt är dock att flera äldre och långa alléer försvunnit (ca 50%) eller blivit enkelradiga, kanske delvis beroende på att vägarna breddats. De flesta större alléerna har dock långt ifrån missköts tidigare och den direkta effekten av kulturmiljöprogrammet är osäker. Möjligen har alléernas 'värde' blivit mer påtagligt för brukarna, men värdet har i så fall också i viss utsträckning övergått från ett affektionsvärde till ett ekonomiskt värde. Den avgörande frågan blir då om den relativt sett höga ersättning som utbetalas för skötsel av gamla alléer, jämfört med många andra kulturelement, är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar i det lokala natur- och kulturmiljösammanhanget. Pengarna hade kanske gjort betydligt större nytta på annat håll. Dessutom kan man fråga sig om inte den största natur- och kulturmiljönyttan ligger i en återplantering av gamla alléer. Problemet ligger i alla fall inte främst i de bevarade alléerna, som redan sköts relativt väl, utan i de försvunna alléerna och i bristen på nyplanterade och restaurerade alléer.

På det här viset skulle man kunna fortsätta diskutera samtliga kulturelement i kulturmiljöprogrammet, men jag avslutar härmed min mycket översiktliga historiska utflykt för att istället övergå till en beskrivning av hur den första omgången miljöstödsprogram landade i Vallåkratrakten (1996-1997). Hur överensstämde miljöpengarnas lokalisering och angivna skötselkrav med de värden som beskrivits för just denna plats?

### *Möjliga effekter av miljöstödspolitiken*

En grov uppskattning av markanvändningen i hela undersökningsområdet (64km<sup>2</sup>/6400ha) är att ca 85% av ytan kan klassas som 'jordbruksmark'. Av denna utgör åkermarken ca 95% och betesmarken det mesta av det resterande. Enstaka skogspartier finns i Rååns dalgång, men annars finns det mesta av vegetationen kring gods, gårdar, byar, kyrkogårdar eller olika kulturelement. En ungefärlig uppskattning av hur stor del av jordbruksmarken som täcks in av olika former av miljöstöd (1997) ser ut som följer:

MILJÖSTÖD	YTA (ha)	% av (J)
Jordbruksmark (J)	5 500	100
M3-M4 <sup>115</sup> , ekologisk odling	32	0.6
M5, biologisk mångfald, bete	109	2
M6, biologisk mångfald, slåtteräng	0	0
M7, kulturmiljöer <sup>116</sup>	(1 375)	(25)
M8, extensiv vall	5.9	0.1
M9, skyddszon	~0	~0
M10, fånggrödor	~0	~0
M11, våtmarker	0	0

Tabell 1. Miljöstödens täckningsgrad i Vallåkra (1997).

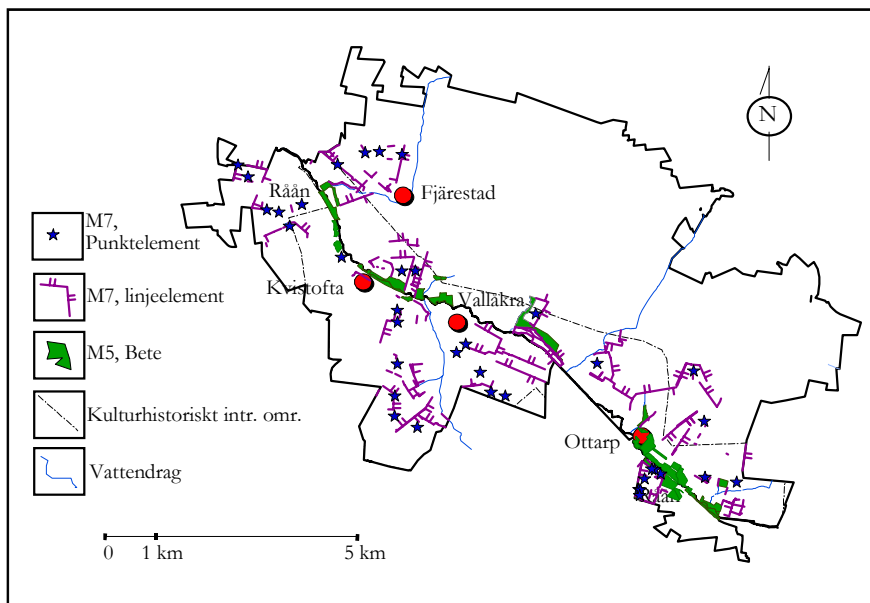
Av denna tabell kan vi utläsa att betesstödet endast utgjorde 2% av den totala jordbruksmarken, vilket ändå motsvarar ca 50% av den totala betesmarksytan. Ett relativt bra resultat med andra ord, som blir ännu bättre med tanke på att en del av den övriga betesmarken inte ens skulle kvalificera för betesstödet. Kulturmiljöstödet hade större absolut täckning (obs fotnot!), och omfattade hela 25% av den totala åkermarken. En del kulturelement bortföll säkerligen mer på grund av formella regler än brukarnas ovilja att delta. Dessutom kan 25% av jordbruksmarken innebära just *den* fjärdedel av jordbruksmarken där merparten av kulturelementen står att finna. Jag tror att så är fallet och att en majoritet (>50%) av de stödberättigande elementen i området kan ha ingått i 1997 års kulturmiljöstöd (se även nedanstående karta). Ekologisk odling och tre av ESA-stöden (M8, M10 och M11) kunde sökas för all åkermark och de hade således en mycket låg täckningsgrad. Andelen sökta stöd för skyddszoner

<sup>115</sup> Indelning av M-nummer enligt SAM-97 (ansökningsblankett för arealstöd).

<sup>116</sup> Ej väsentligt mått egentligen! Kulturelement hänvisas till angränsande åkermarkskifte av administrativa skäl. Elementen återfinns i skiftet eller i skiftets marginaler som punkt eller linjeelement, men det är det angränsande åkerskiftets yta som anges i tabellen, inte kulturelementens yta.

längs med vattendrag (M9) var också låg i förhållande till andelen anslutningsbar mark.

Den ekologiska odlingen utgjorde 1997 endast 0.6% av jordbruksmarken, vilket borde innebära att effekterna av detta miljöstöd i Vallåkraområdet kan förväntas bli mycket begränsade. Ekologisk odling har inte så stora rumsliga konsekvenser, men desto större teknisk betydelse för jordbrukandet och jordbrukarna. Förhoppningsvis har det också en positiv inverkan på den biologiska mångfalden. Ersättningsnivåerna för anläggning av våtmarker har höjts kraftigt på senare tid, vilket gör att man borde kunna förvänta sig ett större antal deltagande brukare framöver. De positiva effekterna av att anlägga våtmarker är uppenbara, på många olika sätt, men frågan är om inte en del av de kemiska/fysiska problem man försöker åtgärda genom stöd till miljökänsliga områden, våtmarker och ekologisk odling borde försöka åtgärdas redan vid källan, dvs. genom den generella jordbrukspolitiken. Man borde åtminstone försöka leva upp till målsättningarna om att den som förorenar också är den som ska betala. Andra aspekter av våtmarksproblematiken löser man å andra sidan bäst på en lokal besluts- och projektnivå. Mer om detta senare.



Karta 2. Deltagande jordbrukares betesmark och kulturmiljöelement i förhållande till gräns för område av särskilt kulturmiljöhistoriskt intresse. Med "punktelement" avses brunn, mangelgrav, åkerholme, odlingsröse, fornlämning, hamlat träd eller solitärträd. Med "linjeelement" avses brukningsväg, allé, trädrad, flikig åker, åkerren, öppet dike, stenmur eller jordvall.

Av ovanstående karta framgår överlappningen mellan de betesmarksarealer och kulturelement som brukare erhållit stöd för och de av myndigheterna angivna gränserna för de mest intressanta natur- och kulturmiljöområdena. Övriga stödformer har utelämnats på grund av den ringa anslutningsgraden. Vi kan genast konstatera att träffbilden i det här avseendet är god. Samtliga element ligger inom eller nära det utpekade särskilt intressanta området, vilket i och för sig är ungefär halva mitt undersökningsområde. Detta ger dock fortfarande en lite för generell bild av situationen. Därför har jag valt att återigen titta lite närmare på vad man från Länsstyrelsens och kommunens sida valt att lyfta fram som särskilt intressanta miljömål. I nedanstående citatsammanställning från olika områdesbeskrivningar, som bara är ett litet axplock ur texterna i fråga, har jag valt att markera de element som på något sätt kan komma att beröras av miljöstödsprogrammen (se t.ex. kap. 4) med **fet stil**.

Under rubriken ”Motiv för bevarande” i Kulturminnesvårdsprogrammet anges t.ex.:

”Av särskild betydelse för området är de landskapspräglade fornlämningarna, det av Bälteberga präglade slottslandskapet, Råås gatunät och bebyggelse, **betesmarkerna i dalgången** och det öppna jordbrukslandskapet. Särskilt intresse är knutet till Vallåkra fornborg inom naturreservatet Borgen och i anslutning därtill stenkärlsfabriken. Det obrutna synfältet mellan skansarna och vattnet är viktigt.” (Bunte 1984, s. 78).

Och vidare under rubriken ”Rekommendationer”:

”Det är viktigt att byggnader för jordbrukets behov anpassas till landskapsbild och miljö. **Alléerna, främst kring Bälteberga**, bör bibehållas och vårdas. De gamla vägsystemen bör bevaras. Naturvårdsplanens intentioner bör fullföljas.” (Bunte 1984, s. 80).

I kommunens Naturvårdsplan från 1992, under rubriken ”Vegetation och hävdformer”, står bland annat följande:

”Brist på gammal, självutvecklande skog är påtaglig, varför en särskild naturskogsplan behöver upprättas. Genom inventeringar har det visat sig finnas lavar och svampar i kommunen som tillhör de akut hotade arterna och som är knutna till gamla trädbestånd.” (Helsingborg 1992, s. 47).

”**Våtmarker, i växtekologisk och naturgeografisk betydelse en rad olika typer**, utgör från ekologisk synpunkt synnerligen viktiga miljöer. Sådana naturmiljöer är högproducerande beträffande såväl biomassa som artantal. De fångar upp närsalter och de utgör utjämningsmagasin vid stor nederbörd. Våtmarker kan liknas vid ett slags ”landskapsnjurar”, renande filter, som även får gynnsam inverkan på havsmiljön.” (Helsingborg 1992, s. 48).

”En rad andra åtgärder måste emellertid kombineras med våtmarker för att kunna minska närsaltbelastningen med 50% (enligt centrala beslut). **Permanent bevuxna zoner utmed vattendrag, ständigt bevuxna åkrar**, minskad och riktig gödselhantering, omföring av åkrar som översvämmas eller ligger i dalgångar till permanent bevuxen mark är exempel på komplettering till våtmarker. Likaså återställande av meanderslingor och att tillåta fri meandring. Täckdikningsrör bör kapas högre upp i sluttningar varvid vattnet får sila över en gräs- och örtbevuxen sluttning eller uppsamlas i en damm. // Bortsett från våtmarkernas filtereffekt erhålls även en allmän ekologisk stor effekt för flora och fauna. Härvidlag utgör groddjuren och de vattenbundna fåglarna, särskilt vadare, grupper som minskat kraftigt detta århundrade. Som exempel kan nämnas gröNFLäckig padda, stinkpadda, kärrsnäppa, rödspov, storspov, kornknarr, vattenrall men även tättingar



da, kärrsnäppa, rödspov, storspov, kornknarr, vattenrall men även tättingar som gulärta, ängsbiplärka m.fl.” (Helsingborg 1992, s. 49).

”Småbiotoperna som **märgelgravar** (ca 1 000 st.) och **stengården/rågångar** (sammanlagt 20-30 mils längd och areal ca 50 ha) är omistliga i landskapet som refuger, spridningskorridorer eller som avstamp för vidare spridning (”stepping stones” enligt öteorin). Märgelgravarna kan hysa våtmarksvegetation av olika slag som annars är försvunnen genom att de ursprungliga våtmarkerna torrlagts.” (Helsingborg 1992, s. 50).

Därutöver beskriver man givetvis mycket mer under delrubriker som ”Skog, våtmarker, myrmarker, ängs- och hagmarker, naturbetesmarker (ogödslade), hagmarker, slätterängar, kusthed, sandstrand, sötvattenvegetation och småbiotoper”. Man har till och med tagit med ett exempel från restaureringsarbetet vid ”Esket”:

”**Slätterängen** på Esket vid Råå började **restaureras** 1988 och har sedan slagits med lie regelbundet av allmänheten och parkförvaltningen. Artrikedomen är hög och präglad av ”Linnélund” framträder alltmer med gamla hasselbuskar, benved, ask, och getapel. Hamlade askar och höhässjor har kompletterat bilden under senare år.” (Helsingborg 1992, s. 52).

Därefter får vi en del smakprov på flora- och faunarikedomen, innan man övergår till själva åtgärdsbehoven. Bland mycket annat får vi under ”flora” och ”fauna” veta att:

”Floran är trots den lilla ”naturarealen” mycket rik, Cirka ettusen vilda kärlväxtarter // kan inräknas, varav vissa hör till kategorin ”akut hotade i landet”, sårbara eller hänsynskrävande. Drygt hälften (58%) av Sveriges vilda kärlväxter finns alltså representerade i kommunen.” (Helsingborg 1992, s. 53).

”Av inventerade lavar finns det några arter som tillhör kategorin hotade som hittats i Helsingborg på t ex gammal bok i Nellåkra, andra hotade arter i Bälteberga samt i Tursköpsskogen och på Svedberga kulle. // Av mossor har ett par hotade arter hittats i Gantofta och i Ramlösabäcken (Lussebäcken).” (Helsingborg 1992, s. 53).

”Av däggdjur, fåglar, grod- och kräldjur, finns i kommunen också omkring hälften av Sveriges vilda arter. Småkrypen (insekter, snäckor, spindlar m.fl. grupper) är mycket dåligt kända. Emellertid har en kort och översiktlig inventering gjorts som givit intressanta resultat, bl.a. en tidigare okänd art för landet (en s k dubbel-foting, *Nanogona polydesmoides*). Många djur lever under kärva förhållanden i det öppna landskapet och biotopförbättringar samt ökad areal faunabiotoper är angeläget. Variationen i landskapet, brynlängden och tillgång till ytvatten är tre huvudfaktorer.” (Helsingborg 1992, s. 55).

Som åtgärdsbehov nämner man t.ex. att:

”Slättbygden är på sina håll för öppen vilket lett till omfattande vinderosion och genom luftföroreningarna skadas den befintliga vegetationen extra hårt. Brist på **ytvatten** är ett annat problem. **Läckage av växtnäringsämnen till havet** där syrebrist kan uppstå är ett annat exempel. Kombinationen överutnyttjat kulturlandskap och en särskilt föroreningsbelastad region ställer nu särskilda krav för att förbättra det ekologiska tillståndet inte bara för växter och djur utan även med avseende på människans hälsa. Anläggande eller återskapande av våtmarker, plantering av lövskog innebär viktiga åtgärder.” (Helsingborg 1992, s. 61).

”Åtgärder inom jordbruket är i huvudsak:

- **vinterbevuxna åkrar** (vall reducerar upp till 75% av kvävet på vintern)

- **odlingsfria skyddszoner utmed vattendrag**
  - gödsling och nedbrukning enbart på våren, lagra naturgödsel 10 mån.
  - **anläggning av våtmarker**, bevattningsdammar och viltremisser
  - **bevara smådammar och gamla gränser/stengården** (flora och fauna)
  - dikningsföretagen kan flacka ut diken istället för att bottenrensa
  - **minska på användning av bekämpningsmedel, införa ekologisk odling.**"
- (Helsingborg 1992, s. 63).

I Helsingborgs naturvårdsplan föreslår man även en "regional betespool" (Helsingborg 1992, s. 63), för att t.ex. den mest värdefulla betesmarken skulle kunna förmedlas även till djurhållare som befinner sig längre bort och har sina djur på åkerbete.

Detta var bara några exempel. Dessutom finns det i kommunens naturvårdsplan kartor och detaljerad beskrivning för 82 delområden, samt en hel del andra matnyttiga bilagor. Vi ser att miljöstödsprogrammen faktiskt lyckas adressera en del av detta. Det är dock minst lika mycket som inte berörs av miljöstödsprogrammen, som exempelvis de gamla värdefulla skogspartierna. Från de lokala myndigheternas sida lägger man särskild tonvikt på våtmarker, vattendrag, skyddszoner etc., men dessa miljöstödsprogram har hittills attraherat få brukare. Samordnade och variationsrika projekt av de slag som framträder i citaten ovan kan vi inte heller förvänta oss uppnå genom nuvarande programutformning. Skötselregler enligt miljöstödsprogrammen och skötselbehov enligt olika kommunala och regionala utvärderingar kan helt enkelt inte jämföras mot varandra på *något* tillfredsställande sätt, i alla fall inte på något kvantitativt tillfredsställande sätt. Det säger också en hel del om möjligheterna av att alls kunna utvärdera miljöstödspolitikens landskapliga effekter och konsekvenser.

Vidare noterar jag framförallt de *förbättringsåtgärder* som antydes i det kanske lite *för* öppna landskapet, som i och för sig anges som en kvalitet även det ("... biotopförbättringar samt ökad areal faunabiotoper är angeläget."). Man pekar också på behovet av att kapa täckdikningsrör för att skapa översilningsängar och behovet av att plantera mer lövskog. För slättlandskapen är nämligen *kompletteringen* av de fåtaliga restbiotoperna minst lika viktigt som själva restbiotoperna. Annars får vi i bästa fall lika ont om biotoper i framtiden som idag<sup>117</sup>. Sådana här åtgärder kan man visserligen numera erhålla "projektstöd" för, men dessa är än så länge av mycket begränsad omfattning. Här borde man kanske fundera på en omfördelning av resurser mellan olika programformer. Men hur är det då med skötselreglerna? Dessa är, som vi tidigare antytt, inte anpassade efter slättbygderna. För stödberättigande landskapselement ska t.ex. träd och buskar av igenväxningskaraktär tas bort. Det kan man förstå om skogen står och tränger sig på, men för slätterna kring Vallåkra skulle detta vara liktydigt med ökenspridning om man inte samtidigt kompletterade med nya biotoper på andra ställen. Det borde väl snarast vara förbjudet att ta bort träd

---

<sup>117</sup> För detta ändamål kan litteratur som t.ex. "Det nya landskapet" rekommenderas (Gustavsson & Ingelög 1994). Jämför t.ex. den bokens innehåll med miljöprogrammets skötselregler och fundera över vad som skulle kunna göra störst nytta i ett landskap som Vallåkra.

och buskar av igenväxningskaraktär på en del platser, i alla fall utan motprestation i form av nyetableringar av vegetation på andra platser.

Den ekologiska odlingen har ännu en mycket begränsad betydelse för Vällåkra. Generellt sett hoppas man att uppslutningsgraden bland Sveriges jordbrukare ska närma sig 20% inom en nära framtid, men det kommer givetvis att bli svårare att nå det målet för Skånes del än för övriga landet, av bland annat klimatologiska anledningar. Det varmare klimatet och den längre växtsäsongen ger större utrymme för ogräs och skadeinsekter. De sammantagna miljökonsekvenserna av att övergå till ekologisk odling är dessutom långt ifrån färdigutredda. Det kan aldrig vara fel att föra in mindre gifter i ekosystemen, men kommer jordarnas näringsbalans att kunna upprätthållas och kommer ett flitigare användande av mekaniska bekämpningsmetoder leda till ökade utsläpp av växthusgaser?<sup>118</sup> Inom ramen för denna avhandling har jag dock inga möjligheter att diskutera detaljerade konsekvenser av ekologisk odling. Det är ett problemområde av alldeles för stor komplexitet för att jag ska våga bidra med några konkreta rekommendationer. Jag kan bara konstatera, genom andras slutsatser, att det i alla fall inte blivit så bra som man hade hoppats att det skulle bli, särskilt mot bakgrund av den stora anslutningsgraden. Det är mest brukare i norra Sverige, som redan tidigare i princip odlade ekologiskt, vilka anslutit sig ännu så länge. Följande citat utgör ett gott exempel på Jordbruksverkets *genus judiciale*:

”Snedfördelningen i anslutning mellan bygder gör att miljöersättningen [för ekologisk odling] inte har givit så positiva miljöeffekter som den höga måluppfyllelsen tyder på. // Slutsatsen är att den biologiska mångfalden har påverkats mycket litet av den stora andelen miljöersättning till ekologisk odling. // ... i själva verket har miljöersättningen till ekologisk odling inte påverkat användningen av bekämpningsmedel.” (Jordbruksverket 2002, s. 25-28).

Men det hindrar ju inte att det kan bli bättre i framtiden! Eventuella misslyckanden inom olika områden får ju inte heller helt skymma att miljöstödspolitiken faktiskt också inom många områden *har* varit framgångsrik. Ett sådant exempel är alvarmarkerna på Öland:

”År 1994 var 40 procent av Stora Alvaret övergivet, tomt på betande djur. Nu betas nästan all alvarmark. Tacka EU för det. Utan EUs miljöstöd vore det inte lönsamt att hålla betesdjur på Alvaret. Därtill kommer naturvårdspengar inom EUs LIFE-program, som gjort det möjligt att buskröja och restaurera 1 500 hektar alvarmarker.” (Larsson & Olsson 2001, s. 24).

Men nog hade vi väl kunnat kosta på oss att försöka rädda betesmarkerna på Alvaret även utan EU:s bidrag, åtminstone de 50% av kostnaderna som vi redan idag står för. En viktig sak inför framtiden tror jag nämligen är att fundera över hur vi skulle kunna åstadkomma så miljöeffektiva program som möjligt även *utan* EU-finansiering. Kan detta sedan utformas på ett sätt så att man tills vidare kan dra nytta av EU:s stödmöjligheter, vore det bara en extra bonus. Den stora faran är att vi gör precis tvärtom, dvs. förlitar oss helt på en ökande andel av en allt hårdare trängd europeisk jordbruksbudget till dess att denna spricker. Då skulle vi verkligen kunna stå inför akuta och svårlösliga

---

<sup>118</sup> Se t.ex. Cobb *et al* (1999) och Cederberg (1998).

omställningsproblem om vi inte lyckats skapa något annat än bidragsberoende.

### *Regionala och lokala alternativ*

Jag är alltså mycket tveksam till de föreslagna generella skötselåtgärdernas eventuella nytta för Vallåkraområdet, särskilt i ett längre tidsperspektiv, men kan inte med någon större säkerhet uttala mig om de faktiska effekterna. Det verkar inte som att man uppnår någon egentlig miljönytta utöver vad man har kunnat och skulle kunna prestera även utan EU-programmen. Dessutom skapar man förmodligen bidragsberoende mer än vad man lyckas åstadkomma långsiktigt relevanta lösningar i miljöhänseende. Jag ser emellertid med glädje fram emot eventuella framtida och mer detaljerade undersökningar som kan verifiera eller falsifiera mina antaganden!

Man kan i alla fall konstatera att det för genomförandeplaneringens del ännu återstår mycket att göra. Genom bättre samarbete med lokala förmågor (inklusive eldsjälarna bland jordbrukarna), mer öppet formulerade miljöprogram med större ansvar för programskrivning, genomförande och redovisning på lokal nivå, samt genom att också fundera på morgondagens kvaliteter och vad som krävs av nyskapande åtgärder redan idag, tror jag att man skulle kunna nå en mångdubbelt större miljönytta med nuvarande miljöstödsbudget.

Rååns Vattendragsförbund har t.ex. anlagt ett femtiotal våtmarker (längs hela Råån, inte bara i mitt undersökningsområde) mellan 1991 och 1997, eller ca 28 ha våtmarksareal (varav ca 14 ha dammyta) (Boström 1997, s. 18). Betalande medlemmar i förbundet var kommunerna i Helsingborg, Svalöv, Landskrona och Bjuv. I arbetsutskottet ingick även dikningsföretag, länsstyrelsens miljöövervakningsfunktion och Helsingborgs sportfiskeklubb. Miljökontoret i Helsingborg planerade, projekterade, lät anlägga och bekostade de flesta av dammarna. Det övergripande miljömålet var att "Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas, växt- och djursamhällen bevaras så att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.", liksom mer konkreta miljömål avseende fosfor- och kvävereduktioner (Boström 1997, s. 1-2). Projektet byggde på frivillig medverkan av markägare. Initiativet kom från markägaren, vilket därmed inte tillgängliggjort de mest optimala områdena, men projektering, kontakter med markägare, dikningsföretag, fiskeklubb och övriga berörda, samråd med myndigheter, avtalskrivning, ekonomi och budget ombesörjdes av Rååns vattendragsförbund. Medverkande markägare har inte erhållit någon ersättning för den mark de ställt till förfogande, men har fått anläggningskostnaden betald via förbundet. Man påpekar från projektets sida också att Naturvårdsverket anser det nödvändigt inför framtiden att "... initiativet att återskapa en våtmark kan komma från en regional myndighet och inte bara som idag från berörd markägare." (Boström 1997, s. 16).

En uppenbar fördel med lokalt styrda projekt är att det blir möjligt att styra åtgärderna till de platser där de gör mest nytta (biologiskt, reningsmässigt och kulturhistoriskt), samt att det skapar bättre förutsättningar för kontinuerliga utvärderingar och uppföljnings-/vidareutvecklingsarbete. Inom ramen för det

ovan nämnda restaureringsarbetet tyckte man också att det hade varit önskvärt med fler regionala initiativ, för att ännu bättre kunna styra anläggningsarbetet till platser där dammarna skulle göra störst nytta. I samband med detta kan jag inte låta bli att ta med ett citat angående en ”våtmarksvision”:

”Visionen behöver alltså sträcka sig förbi de övergripande målen till verktygen och styrmedlen. Vi behöver ett mera målinriktat våtmarksarbete, där kommuner och riksdag i högre grad samverkar för att nå miljömålen. Kommunerna kan redan idag i sin översiktsplanering markera var våtmarker kan förverkligas, liksom de danska amten gjort. Riksdagen måste klarlägga de nya vattenmyndigheternas roll och kan också ge lämplig instans möjlighet att hantera markinköp och markbyten – så som man gör i Danmark och som tidigare lantbruksnämnderna i Sverige (med annat syfte) arbetade med jordfonder. Konkret skulle dessa verktyg kunna ge möjlighet att planera på avrinningsområdesnivå och att riva upp strategiskt utvalda delar av en del föräldrade dikningsföretag och höja vattennivåerna i stället för att gräva.” (Regnell 2002, s. 21).

För EU:s miljöstödsprogram gäller emellertid det motsatta. Länsstyrelsen är nu uttryckligen förbjuden att ens hjälpa till med ansökningsförfarandet. Därmed kommer givetvis resultaten att bli betydligt mer splittrade och leda till märkliga landskapliga omdaningar. Våtmarker kan anläggas på platser där de aldrig skulle förekomma naturligt och där det aldrig tidigare förekommit våtmarker. Expertens roll har sannerligen förändrats på senare tid. Expertväldet är numera en sanktionerad form av maktutövning, samtidigt som den särskilda kunskap som experterna besitter undertrycks. Man kan tycka att det borde vara tvärtom, dvs. att experterna borde bidra med mer av sin kunskap men inte tillåtas vara maktfullkomliga.

Jag har också svårt att förstå varför man från EU:s och andra myndigheters sida föredrar nuvarande avrapportering (antal brukare och utbetalda belopp) och kontroll (anläggning och skötsel) framför sådana rapporter som man kan prestera inom ramen för lokala samordningsprojekt som t.ex. Rååns vattendragsförbund. Det blir ju inte bara större miljönytta, utan också betydligt mer kvalitativa avrapporteringar och större uppföljningsmöjligheter<sup>119</sup>. Det enda som ligger det lokala i fatet är väl just avsaknaden av centrala datorstödda kontrollmöjligheter, enhetlighet i sifferexercis och just det faktum att en del av kontrollen skulle gå myndigheterna ur händerna på ett för dem lite obehagligt sätt.

## Diskussion

Jag har nu i tur och ordning bidragit med inblickar i den generella jordbrukspolitiska utvecklingen, regelverket omkring miljöstödspolitiken, miljöstödsprogrammen och Vallåkraexemplet. Dessutom har jag bidragit med några kommentarer angående implementeringsarbetet. Vallåkrakapitlet beskrev relativt utförligt såväl natur- och kulturmiljövärden som jordbrukare och möjliga effekter av miljöstödspolitiken. På så vis hoppas jag någorlunda ha täckt in de olika aspekterna av Primdahls modell, dvs. planerings- och regleringssystemet, jordbrukssystemet och landskapssystemet. Någon induktiv analys av hur de

---

<sup>119</sup> Se t.ex. Boström (1997) och Persson (1997).

olika delarna hänger ihop eller vilka landskapliga effekter av miljöprogrammen som kan förväntas utlovades emellertid aldrig, och någon sådan hade alls inte varit möjlig att genomföra på ett hedervärt sätt enligt min mening. Jag valde istället att se på det hela som ett exempel på 'jordbrukspolitisk dialog', där avsikten var att studera hur den övergripande jordbrukspolitiken förhöll sig till den lokala verksamheten och den lokala natur- och kulturmiljön. Detta kallade jag ett planeringsperspektiv med främsta fokus på 'genomförandenaspekterna'. Genom Skages dialogmodell poängterades aktörs- och dialogperspektivet. Genom begrepp som kollektiva nytthigheter och kollektiva nytthigheter försökta jag kategorisera de huvudtyper av natur- och kulturmiljöproblem som kunde föreligga. Vad kan vi dra för slutsatser av allt detta, och i vilka frågor behöver vi gå vidare för att söka bättre svar?

Man kan genast konstatera att planerings- och regleringssystemet är en mycket omfattande och komplex apparat. Jag skulle behöva ännu ett par avhandlingar för att kunna bringa ordentlig klarhet i alla aspekter av jordbrukspolitiken. Likaså utgör landskapssystemet ett kunskapsområde av sådan komplexitet att det skulle krävas ett antal olika experter för att belysa de olika aspekterna av denna problematik på ett tillfredsställande sätt. Jag är inte expert på något av dessa områden, men tror mig ändå kunna konstatera att det verkar svårt att förena det ena med det andra på ett relevant och effektivt sätt genom en ensidig tillämpning av generella miljöstödsprogram.

Ett tydligt problem med det moderna europeiska jordbruket är att det har blivit lite *för* effektivt, vilket i sin tur lett till problem för t.ex. naturmiljön. Nuvarande jordbrukspolitiska institutioner har dessutom växt fram mot bakgrund av tidigare produktionsmålsättningar, inte dagens miljömålsättningar<sup>120</sup>. Inom ramen för CAP har försök att effektivisera produktionen och säkerställa tillgången på jordbruksvaror i kristider avlösts av försök att få stopp på en kostsam överproduktion. På grund av ett komplicerat spel mellan nationella och internationella ekonomiska intressenter har ekvationen, som går ut på att förena ett fortsatt ekonomiskt lönsamt jordbruk med en hållbar budget i övrigt, internationella överenskommelser, miljöbelastningar, etc., kommit att resultera i något av en byråkratisk absurditet. Utvecklingen går nu emellertid mot minskande subventioner och, förhoppningsvis, en allt mindre förvrängd marknadsbild. U-länderna kommer därmed kanske också att ges större möjligheter att konkurrera med Europa och USA. Det är inte en dag för tidigt och det kommer att bli en plågsam process. Den långsamma förändringstakten avspeglar bland annat hur länge utvecklingen tillåts gå i fel riktning och hur svårt det därför blivit att försöka 'normalisera' situationen:

"Directly and indirectly subsidies have had the effect of tilting the playing field in favour of the industrialised approach to agriculture. Unfortunately as traditional agricultural production and trading systems have been broken down, damage has been done which cannot be reversed by simply removing subsidies." (Clunies-Ross & Hildyard 1992, s. 84).

Ur miljöeffektivitetssynpunkt är det framförallt en skiljelinje som blir tydlig – den mellan miljöproblem som *måste* hanteras på en överstatlig nivå och miljö-

---

<sup>120</sup> Se t.ex. Hodge (2001).

problem som *inte kan* hanteras effektivt på en överstatlig nivå. Den första typen av miljöproblem kräver mer strikta internationella regler för t.ex. användande och utsläpp av miljöfarliga ämnen.<sup>121</sup> Problemen är av karaktären "tragedy of the commons". Fisket i Östersjön är ett aktuellt exempel som visar på omöjligheten av att lösa sådana problem på lokal nivå och/eller frivillig basis, samt vad konsekvenserna av att dröja med internationell lagstiftning kan innebära. Även vissa typer av 'kulturmiljöbrott' måste åtgärdas genom lagstiftning. Lagstiftning/prisreglering bör emellertid utformas så att kontrollfunktionen kan lösas på ett kostnadseffektivt sätt. Den andra typen av miljöproblem kräver helt andra metoder än de generella miljöstödsprogram som nu föreligger. Generella program och kravet om enkla kontroll- och sanktionsmekanismer är liktydigt med trubbighet och ineffektivitet då det gäller att uppmuntra nyttiga företeelser. Här krävs istället att man vågar satsa på alternativa organisations-, besluts- och implementeringsnivåer. Endast i ett fåtal fall, gällande t.ex. betes- stöd, verkar de generella miljöstödsprogrammen fungera som tänkt. I sådana fall kan man givetvis överväga att behålla och utveckla nuvarande stödformer, om det inte slår negativt mot hållbarheten på annat sätt, som t.ex. genom att skapa bidragsberoende snarare än mer långsiktiga lösningar.

Viktigt att påpeka är att man måste skapa tillit *både* uppåt och neråt i systemet. Bristande tillit till lokala beslutsnivåer och deras initiativkraft resulterar i ett trögt system, samtidigt som det lokala engagemanget aldrig kommer att fungera så länge man inte litar på att myndigheterna tar sitt ansvar och är ärliga i sitt uppsåt:

"Implikationen för den praktiska politiken av om vår teori om det sociala kapitalets tillkomst stämmer är avsevärda. Istället för att förmå medborgarna att öka sitt deltagande i frivilliga organisationer eller att öka dessa organisationers resurser, är nyckelfrågan de offentliga institutionernas pålitlighet och förmåga att genom rättfärdiga och transparenta processer skapa legitimitet hos befolkningen." (Rothstein & Stolle 2003, s. 24).

I det sammanhanget är det glädjande att notera att även Primdahl och Kristensen tänker i banor liknande mina. I en relativt färsk artikel lyfter författarna fram vad de anser vara svagheter i det danska planeringssystemet. Dessa är bristen på planering på statlig *och* lokal nivå. För statens och jordbrukets del innebär det att man sällan gjort mer än vad som absolut krävs från EU:s sida. På den lokala nivån avspeglas bristen på planering i det ingenmansland som uppstår i det tätortsnära jordbrukslandskapet<sup>122</sup>. De främsta förhoppningarna inför framtiden knyts till CAP-reformer och initiativ på 'lokal gräsrotsnivå'. På senare tid har man i Danmark sett en del intressanta initiativ på den lokala nivån, som t.ex. 'kooperativa naturplaner', vilket innebär att lantbrukare på

<sup>121</sup> "... developments over recent years have proved that the environmentally relevant rulings in particular have not met with acceptance among the partner states and are not being adhered to. This will mean that a future solution to these problems is more likely to lie in the revision of the present agreements (WTO agreements, GATT and supplementary agreements) in which the contracting parties oblige themselves to make a minimum of concessions towards environmental protection." (Senti 2002, s. 75).

<sup>122</sup> Jfr. även Reiter (2003).

eget initiativ samarbetar med offentlig expertis för att formulera en gemensam strategi för skydd och utveckling av det lokala landskapet (Primdahl & Kristensen 2003, s. 22-23).

Skage placerade de areella näringarnas representanter i centrum av sin modell. Poängen var att man i de areella näringarnas landskap *måste* gå via en dialog med dess representanter för att kunna genomdriva landskapsförändringar. I detta har jag emellertid kommit fram till att det föreligger något av en paradox. Samtidigt som man måste föra en dialog med jordbrukarna och ge dem de bästa möjliga förutsättningar att klara av sitt 'miljöuppdrag', genom att t.ex. förse dem med goda utbildningsmöjligheter, så måste vi av hänsyn till jordbrukarna också respektera att de kanske inte är så intresserade av miljöuppdraget överhuvudtaget.

Bland jordbrukarna finner man nämligen, precis som för övriga medborgare, ett brett spektrum av allt från brukare som är totalt oengagerade i miljöfrågor till dem som är mycket intresserade och initiativrika. Inte ens bland brukare som deltar i olika former av miljöprogram kan man vara säker på att de gör detta av miljöintresse. Lika ofta är det rent ekonomiska intressen som avgör. Det kan således aldrig bli särskilt optimalt att fokusera landsbygdens miljövårdsarbete på *enbart* denna grupp. Varför inte låta den jordbrukare som framförallt vill vara livsmedelsproducent få fortsätta vara det, samtidigt som generella miljöfarliga verksamheter regleras genom en hårdare skattepolitik och lagstiftning. Kommuner, lokala miljöexperter och miljöengagerade medborgare i övrigt (oavsett yrkeskategori) bör samtidigt ges större möjlighet att utveckla landsbygden ur ett miljöperspektiv?<sup>123</sup> Det borde kanske också vara så att de lokala initiativtagarna ber att få samtala med experterna vid behov, istället för att experterna prackar på lokalbefolkningen sina modeller och program enligt nuvarande modell (jfr. Danmarks kooperativa naturplaner). Eventuella kontroller borde likaså gå ut på att kontrollera att pengarna används på ett så miljömässigt förnuftigt sätt som möjligt och inte som nu i framförallt avskräckande syfte för att möjliggöra bestraffning av fuskande brukare.

I de flesta kommuner och län finns det redan enorma resurser i form av experter och intresserade lekmän som skulle kunna utgöra en grund för att utveckla mer 'lärande system'<sup>124</sup>. Huvudmålet måste vara att försöka nå ett långsiktigt hållbart system även *utan* extra tillskott av ekonomiska resurser. Alla medel därutöver bör ses som en tillfällig bonus. Det vi håller på att utveckla idag är emellertid ett system som använder sig av de ekonomiska bidragen som *bas* för allt det övriga. Faller det ena, så faller det andra. Det är vare sig långsiktigt hållbart eller 'lärande' i någon egentlig mening. Man skapar därmed bara ett bidragsberoende som kommer att resultera i ungefär samma transaktionskostnader varje år. I ett lärande system skulle myndigheterna få inrikta sig mer på utvärderingsarbete än på handläggnings- och kontrollarbete. Poängen med det skulle vara att man kunde upparbeta en genuin förmåga att arbeta på ett mer kvalitativt och effektivt sätt istället för att bara genomföra rutinuppgifter på order från EU och Jordbruksverket. På sikt skulle detta

---

<sup>123</sup> Se även t.ex. Pretty (1995), s. 275, policy 17.

<sup>124</sup> Se t.ex. Mäntysalo (2000), kap. 6-7, särskilt avsnitt 6.3.



förmodligen också leda till stora ekonomiska besparingar, även om kostnaderna inte blir lika kvantifierbara som i dagens icke-lärande system.

Ämnet "kompetensutveckling" är dessutom ett av de mest tvetydiga i hela miljöstödsprogrammet. Man kan tycka att det är en för jordbrukarna mycket generös del av paketet. Inte nog med att brukarna ska få miljöstödspengar, de ska bli mer kompetenta också. Kikar man lite bakom kulisserna så är det dock en annan och mindre generös bild som framträder. I Jordbruksverkets rapport *Översyn av Miljö- och Landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000-2006* står det under kapitlet "Kompetensutveckling" att det övergripande målet med utbildningen är att "komplettera övriga åtgärder". Man genomför det hela för att "bevara och utveckla odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturmiljövärden, minska förlusterna av växtnäring, minska hälso- och miljöriskerna vid hantering av bekämpningsmedel, främja ekologisk produktion" och så vidare. Vidare också att arbetet särskilt ska inriktas mot att "underlätta för jordbrukare som erhåller miljöersättning att fullgöra sina åtaganden". Målet är också specificerat till 60.000 deltagare per år i de olika utbildningsprogrammen. År 2000 hade man 70.000 deltagare, dvs. en måluppfyllelse med hela 117% (Jordbruksverket 2001c, s. 79-80). Det är ju jättebra! Grattis Jordbrukare! Ni är fler kompetenta än vad som var målet. Jag hade personligen tagit mycket illa vid mig av att få ett sådant här 'kompetensutvecklingsprogram' pålagt mig. Det är märkligt hur man kan tala så mycket och varmt om kompetensutveckling utan att diskutera vad de vidare konsekvenser av en sådan kompetenshöjning borde vara, som t.ex. att brukarna fick bli lite mer autonoma i förhållande till de nuvarande experterna och myndigheterna.

"Att beskriva övergången från bondesamhälle till industrisamhälle är att beskriva en avtagande kollektivitet och en tilltagande individualitet. Den utvecklingen innefattar gamla restriktioners upphävande och uppkomsten av nya frihetsgrader. Men den innefattar också en eliminering av gamla frihetsgrader och uppkomsten av nya restriktioner. "Kollektivitet" är – ytligt sett – ett samlingsbegrepp för restriktioner, "individualitet" ett samlingsbegrepp för frihetsgrader. Men i kollektiviteten finns frihet, liksom det i individualiteten finns tvång. Det åligger oss att i bägge fallen hålla ögonen öppna för det som finns i det som synes finnas." (Asplund 1983, s. 211).

Framöver krävs det framförallt mer dynamik i systemet, på alla nivåer. Dagens planerings-, jordbrukar- och landskapssystem är alldeles för statiskt. Systemet tillåter inga egentliga handlingsalternativ, särskilt inte underifrån, utan låser snarare möjligheterna. Jordbrukspolitiken handlar generellt sett mer om reglering än planering. Därför är de flesta miljöstödsprogram också inriktade mot att förhindra onyttiga företeelser, medan ytterst få handlar om att uppmuntra nyttiga företeelser. Förmodligen beror den uppkomna situationen inte på elakhet eller medveten maktfullkomlighet från experternas och politikernas sida, utan på att man inte riktigt förmår att tänka i andra banor. Alla handlingssätt som på något avgörande sätt skiljer sig från de gängse *paternalistiska* och *professionalistiska* varianterna får därmed svårt att vinna gehör. Men i och med detta har jag också nått den punkt i mitt arbete där det blivit nödvändigt att ta itu med det planeringsteoretiska, för att komma vidare i mina frågor och svar.

## 6. Planeringsteori

”I began by observing that you cannot find out what a man means by simply studying his spoken or written statements, even though he has spoken or written with perfect command of language and perfectly truthful intention. In order to find out his meaning you must also know what the question was // to which the thing he has said was meant as an answer. // By ‘right’ I do not mean ‘true’. The ‘right’ answer to a question is the answer which enables us to get ahead with the process of questioning and answering.” (Collingwood 1978 (1939), s. 31 och 37).

Jag har haft stor nytta av R.G. Collingwoods historiefilosofi i mina försök att strukturera det planeringsteoretiska kapitlet. Det ovanstående citatet förmedlar på ett kärnfullt sätt precis vad jag vill få ut av min egen planeringsteoretiska diskussion. Den tidigare distinktionen mellan att förstå och att veta påminner också lite om detta. Jag läser inte planeringsteoretikernas texter för att lära mig eller för att recensera exakt vad där står, och läser inte heller teorierna som om de vore instruktionsmanualer för hur man bedriver planering. Jag läser texterna så som jag tror att Collingwood skulle ha läst dem, dvs. i syfte att nå en djupare förståelse omkring olika problemställningar som kan vara relevanta för min egen del, med det självklara målet att komma vidare i min forskningsuppgift<sup>125</sup>. Om man skulle jämföra teoribygande med husbygande, så är jag snarare byggingenjören än lägenhetsspekulanten, varvid jag kritiskt granskar byggprocess och material snarare än planlösning och tapetval. Med andra ord handlar det om att ställa samma krav på andra forskare som på sig själv, och att inte förutsättningslöst acceptera olika auktoriteter inom kunskapsområdet i fråga. I detta sammanhang vill jag hänvisa till ett tidigare citat av Collingwood, som kan vara väl värt en repetition:

”If the function of history was to inform people about the past, it could do very little towards helping them to act; but if its function was to inform them about the present, in so far as the past, its ostensible subject-matter, was incapsulated in the present and constituted a part of it not at once obvious to the untrained eye, then history stood in the closest possible relation to practical life. Scissors-and-paste history, with its ideal of obtaining from authorities ready-made information about a dead past, obviously could not teach man to control human situations as natural science had taught him to control the forces of Nature ...” (Collingwood 1978 (1939), s. 106).

Samtidigt som olika teorier måste granskas mot bakgrund av hur de svarar upp mot forskarnas egna frågeställningar och hur konsekvent och hållbart denne lyckas genomföra sitt teoribygge, så är det alltså viktigt att deras frågor och svar har beröringspunkter med ens egna problemställningar. Man väljer inte att fördjupa sig i olika forskningsarbeten av ren slump, utan för att de

---

<sup>125</sup> Se även Ramírez (1995a), s. 261: “När jag läser andras texter // söker jag inte ackumulera vad de säger. Jag läser deras texter för att därigenom komma till egna insikter. Därför är detta arbete inte ett arkiv av fragment från andra utan en helgjuten egen diskurs som utvecklar sig inspirerad av andra. Det är detta som är dialogen i läsningen. Det jag läser hos andra har ibland hjälpt mig att förstå saker som jag inte hade tänkt på tidigare, även om det ej sällan är helt andra saker än vad författaren önskade lära ut.”

framstår som intressanta och viktiga i det forskningssammanhang man själv rör sig inom. Initialt kan många andra forskares arbeten *påminna* om det man själv håller på med. Deras begrepp och teorier framstår kanske också genast som intressanta och relevanta i förhållande till den egna uppgiften. Men i sådana fall är det särskilt viktigt att undersöka om vi egentligen talar om samma sak, eller varför vi bara tror att vi gör det. Utan tvivel är man inte klok, brukade ju Tage Danielsson säga. Man upptäcker ofta aspektskillnader som försvårar eller rent av omöjliggör ackumulation, men å andra sidan är det genom sådana upptäckter som man lyfter sitt eget tänkande, som kunskapsassimilation betraktat. Det kan då också visa sig att det som först verkade perifert har större relevans för den egna forskningen än det till synes näraliggande.

### Faludi, Cybernetiken och Popper

En av de första planeringsteoretiker vars arbeten jag fick presenterade för mig var Andreas Faludi. Begrepp som "procedural planning" och boktitlar som t.ex. *Planning theory, Critical rationalism and planning methodology* och *A decision-centred view of environmental planning* lockade mig mycket (Faludi 1973, 1986, 1987). Då jag inledde mina forskarstudier funderade jag till och med på att döpa min avhandling till *A decision-centred view of countryside planning*, som parafrastr på en av Faludis boktitlar. Det visade sig emellertid vara oerhört svårt att förstå vad han egentligen menade när jag närmade mig hans texter på ett lite mer grundläggande sätt. Kanske var det redan då jag beslöt mig för att 'gå till källorna' snarare än att försöka lägga pussel med Faludis egna begrepp.

Faludis främsta inspirationskällor är 'cybernetiken' och Karl Popper. Den förra är fullt förståelig. Många planeringsmodeller är, medvetet eller omedvetet, varianter på cybernetiska eller systemteoretiska modeller. Ska man diskutera planering och implementering utifrån ett traditionellt samhällsvetenskapligt perspektiv, så framstår dessa modeller som nästan självklara utgångspunkter. Referenserna till Popper, en formallogiker, är i så fall mer förvånande. När jag fick tillfälle att lyssna till en föreläsning av Andreas Faludi i Karlskrona (1999), tänkte jag att det här med Popper kanske bara hade tillkommit som ett försök att legitimera Faludis, enligt min mening, lite vaga slutsatser. Det hade kanske därför också fått lite för stora proportioner i hans tidigaste arbeten och var, resonerade jag, inget han nu längre ville göra någon större affär av. Desto mer överraskad blev jag över det faktum att han ägnade en så stor del av föreläsningen åt just Popper. Faludi förklarade bland annat vad Poppers 'falsifikationsteori' gick ut på med hjälp av ett svanexempel. Han påpekade att påståendet att 'alla svanar är vita' bara är en sanning till dess att man upptäcker den första svarta svanen. Faludi påpekade visserligen att man för planeringens del måste ersätta falsifikationskriteriet med något som han kallade ett 'demarkationskriterium', eftersom planering inte har med generella påståendesatser att göra, men jag har ändå inte riktigt lyckats förstå varför detta skulle vara så relevant i planeringshänseende. Att det sker successiva förändringar och att man ständigt lär sig genom tidigare misstag, och därför också reviderar sina planer, vore en så pass självklar tolkning att det knappast kan vara därför som Faludi finner det nödvändigt att förankra sina resonemang i formallogiska falsifika-

tionsteorier. Jag har ritat in många fler frågetecken i marginalerna till Faludis texter, men även om man inte förstår vad han menar är det svårt att 'falsifiera' Faludis teorier. Faludi är nämligen mån om att på en och samma gång säga allt och inget, samt ständigt helgardera sig genom att lägga in reservationer angående både det ena och det andra. Han är förmodligen väl medveten om de risker han utsätter sig för genom att använda sig av den store falsifikationsteoretikern Karl Popper som sin främsta referens. I förlängningen leder emellertid en sådan taktik till teorier som knappast är mer än: "... en uppsättning etiketter som saknar burk att fästas vid" (Gullberg 1981, s. 23), eller:

"Vi börjar med att rensa bort några orimliga utgångspunkter. // Den generella rationalistiska planeringsteorin i t.ex. Faludis tappning // är uppenbarligen obrukbar [samhällsreformatoriskt och kunskapsmässigt produktivt]. Träder vi in i dessa teories förutsättningar kommer vi bara att se dessa eller få brottas med ständiga problem att få modellegans och erfarenheter att inte kasta varandra över ända." (Gullberg 1984, s. 35).

### *Cybernetik*

I *Planning theory* utvecklar Faludi sina resonemang mot bakgrund av cybernetiska modeller. Men vad är egentligen 'cybernetik'? Planeringsforskaren Raine Mäntysalo, som för övrigt har sammanfattat Faludis relationer till cybernetiken på ett utmärkt sätt, skriver att cybernetiken introducerades (i slutet av 1940-talet) av den amerikanske matematikern Norbert Wiener (1894-1964). Med termen cybernetik avses en forskningsdisciplin där man ägnar sig åt 'kontrollerad kommunikation' i såväl maskiner som levande organismer och sociala system. 'Kontroll' och 'kommunikation' är alltså de främsta begreppen i det här sammanhanget. Man bibehåller homeostasis<sup>126</sup> genom att kommunicera med den omgivande miljön och kontrollera om de signaler man skickat blivit uppmärksammade på ett riktigt sätt genom en återkopplingsmekanism. Kommunikation ses som ett sätt att motverka oordning i systemet, vilket om inte annat avslöjar cybernetikens maktperspektiv. Cybernetiska modeller har funnit sin främsta tillämpning i modern teknologi, som t.ex. stabiliserings- och målsökningsfunktioner i radioteknik, missilstyrning och navigationssystem, liksom i utvecklingen av datorer. En termostat är ett lättförståeligt exempel på vad ett sådant här system går ut på (Mäntysalo 2000, s. 35). Det må vara hänt att det föreligger vissa principiella likheter mellan hur en termostat fungerar och hur man styr robotar. Det anmärkningsvärda med cybernetiken är att man drar paralleller även till djurens beteenden och mänskliga samhällen, och att detta i sin tur har inspirerat planeringsteoretiker som t.ex. Andreas Faludi.

Allt detta med cybernetiken och kopplingarna till planeringsteorin lät alldeles för fantastiskt för att jag skulle kunna avhålla mig från att läsa den bok som Mäntysalo refererade till, dvs. *Materia, maskiner, människor – cybernetiken och samhället*, en populärvetenskaplig bok som Wiener författade för att förklara de samhälleliga konsekvenserna av cybernetiken (Wiener 1952). Men först till

---

<sup>126</sup> "Samlingsbegrepp för de mekanismer som tillsammans verkar för att hålla den miljö (milieu intérieur, extracellulärutrymmet) som omger alla organismers celler så konstant som möjligt" (NE 2003d).

Nationalencyklopedin. Enligt denna var Norbert Wiener ett underbarn. Han kunde läsa och skriva redan vid tre års ålder, tog universitetsexamen i matematik vid 14 och disputerade vid 18 på en avhandling i matematisk logik. Under andra världskriget arbetade han med styrsystem för luftvärnskanoner, vilket inspirerade honom att börja resonera kring generella modeller för hur man skulle kunna lösa reglertekniska problem i största allmänhet. Så småningom resulterade Wieners ambitioner i cybernetiken (NE 2003e). De cybernetiska teorierna lanserades strax efter krigsslutet. Under uppslagsordet ”cybernetik” kan man dock läsa att ämnet dalade i popularitet relativt snabbt i västvärlden och kom att ersättas av ”systemteorin”<sup>127</sup> (NE 2004).

Jag blev ganska förvånad när jag väl gav mig i kast med Wieners bok. Boken påminner mest om science-fictionromaner från 1950-talet, och är genom sin stil och sina påståenden svår att ta på allvar. Cybernetiken verkar helt enkelt vara ett utslag av den oändliga teknikoptimism som frodades under just denna tid. Kunde man styra robotar, så borde man väl också kunna styra människor och samhällen på ett mer rationellt sätt, verkar man ha resonerat. Det är inte så konstigt att de tydligaste filosofiska referenserna går till behaviorismen, där man sysselsätter sig med studier av beteenden, men inte handlingar. Cybernetiken är på så vis raka motsatsen till den handlingsteori som jag senare kommer att förfäktas. Efter en vacker historia om hur Wieners äggkokare sänder meddelanden till honom genom att börja vissla, presenterar Wiener själva definitionen av cybernetiken:

”Studiet av meddelanden och speciellt de påverkande kontrollmeddelandena är ämnet för den vetenskap som jag har kallat *cybernetik*, en beteckning som härrör från det grekiska ordet för styrman. Den tes föreliggande bok uppställer är att samhället blir förståeligt endast genom studiet av meddelanden och de meddelelsemöjligheter samhället erbjuder, samt att utvecklingen av dessa meddelanden och meddelelsemedel – meddelanden mellan människa och maskin, mellan maskin och människa och mellan maskin och maskin – i framtiden kommer att spela en allt större roll.” (Wiener 1952, s. 15).<sup>128</sup>

Det handlar emellertid inte om att styra människor i någon ’fascistoid’ mening. Wiener är noga med att påpeka att hans syn på samhället skiljer sig från det samhällsideal som hyllas av många fascister, finansmän och regeringar. Dessa föredrar, enligt Wiener, en organisation där alla order kommer från ovan och inget får svaras (Wiener 1952, s. 21). Wiener är snarare ute efter att lyfta fram maskinernas möjligheter än att styra människorna som om de vore maskiner. Han påpekar vid flera tillfällen att ämnet i fråga rymmer såväl fantastiska möjligheter som stora faror, och han finner tanken på en ’regeringsmaskin’(!) vara ganska skrämmande. Jag kan ändå inte undvika känslan av att Wiener står mer på styrmannens sida än på den styrdes sida. Den stora faran, anser jag, ligger i att överhuvudtaget jämföra människor med maskiner. Den avgörande skillnaden ligger inte heller i att få eller inte få svara på styrsignalerna, utan i frågan om den svarande är autonom eller inte. Jag kan inte heller

<sup>127</sup> ”...teoretisk ansats att formulera generella lagar för system, oavsett om de är fysikaliska, biologiska, sociala etc.” (NE 2003f).

<sup>128</sup> ”Att kalla datorernas verksamhet för information är som att blanda ihop kommunikation med transport.” (Ramírez 1995a, s. 34).

undgå att notera att fascisterna kommer relativt lindrigt undan i sammanhanget, trots det just avslutade världskriget. Wieners politiska ståndpunkter speglar kanske framförallt det faktum att västvärldens motstånd mot nazi-Tyskland var relativt försumbart så länge det bara var en fråga om ideologi. Den egentliga ideologiska fronten drogs upp gentemot Sovjetunionen:

”Låt oss undersöka vilka katter det är som vi skall förse med pingla. Den stora ärkekatten som den amerikanska genomsnittsmannen fruktar mest av alla är Sovjetrysslands regering och dess bundsförvant Kominform.” (Wiener 1952, s. 192).

Den relativt ljumma kritiken av fascismen står inte i någon som helst proportion till Wieners avhyvling av kommunisterna i det sista kapitlet. Även jesuitorden får sig en släng av samma slev (Wiener 1952, s. 194-195). Kanske är det en ödets ironi att termen cybernetik kom att få en starkare ställning i Sovjetunionen än i väst (NE 2004). USA får emellertid också en liten känga av Wiener för att man i vissa avseenden härmat kommunisternas metoder, men inte lyckats producera några egna positiva ideal för amerikanarna att leva efter. Därmed har man inte heller lyckats etablera ”... några andra principer att dö för än ett rent negativt hat<sup>129</sup> mot kommunismen.” (Wiener 1952, s. 202). Wieners politiska ståndpunkt blir inte mindre intressant när vi senare jämför med Popper och Faludi.

Jag kan, för att avsluta min diskussion omkring Wieners bok, inte motstå frestelsen att citera några fler plattityder, som jag tyvärr finner ganska representativa för boken som helhet:

”Denna boks budskap är: *Använd människor på ett mänskligt sätt.* // Själen, vad som nu menas därmed, är inte tillgänglig för behaviorismens vetenskapliga metoder. // Ett mycket intressant förhållande är att världen kan anses sammansatt av mönster (s. 10) // Det är min tes att den levande varelsens funktionssätt och en del av de nya kommunikationsmaskinernas funktionssätt är fullkomligt likartade (s. 20) // Vi har infört andra element än omvänd återföring vilka ger [maskinen] en forskande och etisk inställning till universum... (ett brev från en forskarvän som inspirerats av Wiener) (s. 174)”, o.s.v. (Wiener 1952).

Naiviteten till trots – jag har inte uppehållit mig så länge vid Wiener för att göra narr av honom, utan för att jag faktiskt tror att det embryo till ’samhällsplanering’ som skisseras i detta arbete har haft stora konsekvenser för hur många fler än Faludi<sup>130</sup> har lockats att se på fenomenet ’planering’. Detta får också konsekvenser för hur man diskuterar problem och lösningar i förhållande till de av staten eller de ekonomiska makterna formulerade målsättningarna. Det är inte omöjligt att dra paralleller till jordbrukspolitiken, t.ex. till diskussionerna omkring ’styrmedel’, även om jag inte gärna *vill* dra sådana paralleller allt för långt.

<sup>129</sup> Ett ”negativt hat” borde vara något positivt...

<sup>130</sup> Faludi brukar förvisso inte hänvisa till Wiener, utan, som Marios Camhis skriver: ”Faludi // wants to dissociate himself from the ’holists’ and the ’historicists’ with whom he might be identified through his connections with cybernetics and systems theory. He is quick to point out that the ’second cybernetics of growth’ to which he adheres is really something different.” (Camhis 1979, s. 50-51). Jag har inte utforskat vad detta ”second cybernetics of growth” kan vara för något, men det finns säkert en väntantät (bort)förklaring...

## Popper

Karl Poppers (1902-1994) och Norbert Wieners levnadsbanor sammanfaller till stor del. Båda var i sina bästa år då det andra världskriget pågick. Men när Wiener arbetade för fullt med sina robotstyrningssystem, så ägnade sig Popper åt arbete av mer kontemplativ art. En av Poppers främsta inspirationskällor var Albert Einstein och hans relativitetsteori. Popper noterade att man i samband med en solförmörkelse (1919) fick möjlighet att testa Einsteins teorier om ljusstrålars böjning. Han fascinerades dock mest av att man hade kunnat *avfärda* Einsteins teorier vid ett misslyckat försök, inte av att hans teorier faktiskt stämde, eller av deras egentliga innehåll. Just möjligheten av att avfärda falska teorier avgjorde nämligen vad som var att betrakta som äkta eller falska vetenskaper (Johansson & Liedman 1993, s. 34-35). Popper var t.ex. kritisk till Karl Marx historiesyn och Sigmund Freuds psykoanalys, där man helt saknade kriterier för att bedöma under vilka omständigheter man skulle överge vissa teorier till förmån för vissa andra. Popper ansåg att man kunde finna empiriskt stöd för både det ena och det andra. Själva vetenskapligheten måste just därför avgöras mot bakgrund av om det är möjligt att *falsifiera* teorierna (Johansson & Liedman 1993, s. 35). Hos Marx och Freud hade man således inget av vetenskapligt värde att hämta. Poppers teorier brukar även ses som en kritik mot "den logiska positivismens verifikationskriterium" (Nordin 1995, s. 576). Kanske är det därför som den 'skola' som Popper grundade genom den av honom publicerade *Logik der forschung* (1934) brukar kallas för 'den kritiska rationalismen'<sup>131</sup>, ett begrepp som vi återfinner i titeln till ett av Faludis tidiga verk.

Av Poppers egna alster har jag bara läst enstaka avsnitt ur den engelska utgåvan av hans huvudverk, dvs. *The logic of scientific discovery* (Popper 1995 (1959)). Jag har inte heller de rätta kvalifikationerna för att korrekt kunna bedöma formallogiska resonemang, vilket betyder att min kritik främst baserar sig på sekundära källor. Ur mitt perspektiv kan jag förvisso hålla med om att det vore värdefullt att kunna falsifiera en del tidigare forskning, dvs. särskilja relevanta från irrelevanta teorier, men Poppers *kriterium* för denna falsifikation framstår inte som särskilt relevant. Falsifikationskriteriet är av rent teknisk karaktär (rätt/fel; sant/falskt; fungerar/fungerar inte), inte av mer allmängiltig kunskapskaraktär (god/dålig)<sup>132</sup>. Återigen är det kampen mellan vetandets och förståelsens paradigm som spökar. Popper har också mött hård kritik för både sina formallogiska argument och därav extrapolerade slutsatser om t.ex. samhälle och historia. Paul Feyerabend (1924-1994) tillhör dem som bidragit med intressant kritik av Poppers teorier. Han har t.ex., i samband med sina studier av hur "den kopernikanska revolutionen" egentligen förlöpte, skrivit följande:

"Här ser vi tydligt hur vilseledande det är att försöka reducera processen // till en enda princip som t.ex. falsifieringsprincipen. Falsifieringar spelade en roll precis som nya observationer spelade en roll. Men båda var inbäddade i ett samman-

<sup>131</sup> Se t.ex. Feyerabend (2000 (1975)), kap. 15.

<sup>132</sup> Jag återkommer med ett mer utförligt resonemang i detta ämne (teknik/vetenskap) längre fram i avhandlingen.

satt mönster av händelser som innehöll tendenser, attityder och hänsynstaganden av helt olika natur” (Feyerabend 2000 (1975), s. 133).

En annan passage i Feyerabends bok finner jag så pass intressant, i såväl vetenskapshistorisk mening som att förstå personen Karl Popper, att jag valt att citera det i sin helhet:

”Jag hade träffat *Popper* i Alpbach 1948. Jag beundrade hans fria sätt, hans uppkäufghet, hans respektlösa attityd till de tyska filosofer som gav tyngd åt förhandlingarna på mer än ett sätt, hans sinne för humor (ja, den relativt okände Karl Popper från 1948 skilde sig mycket från senare års etablerade Sir Karl), och jag beundrade också hans förmåga att omformulera svåra problem till ett enkelt och journalistiskt språk. Här fanns en fri själ som glatt förde fram sina idéer och som inte brydde sig om reaktionen från ”yrkesmännen”. I fråga om idéerna själva var det annorlunda. Medlemmarna i vår krets kände till deduktivismen från Kraft, som skrivit om den före Popper. På konferensens fysikseminarium under Arthur Marchs ordförandeskap togs falsifikationsfilosofin för given och vi förstod inte vad man bråkade så mycket om. ”Filosofin måste befinna sig i ett desperat tillstånd om sådana trivialiteter kan räknas som stora upptäckter”, sade vi. Popper själv verkade inte ha några högre tankar om sin vetenskapsteori vid den här tiden, för när vi bad honom att skicka oss en lista över publikationer tog han upp *Open Society* // men inte *Logic of Scientific Discovery*,” (Feyerabend 2000 (1975), s. 251).

Det ur vetenskaplig synpunkt mest graverande är kanske ändå att den av Popper förfäktade rationalistiska attityden inte kan grundas på rationella argument, enligt Popper själv. Det innebär att man ytterst måste ha en *tro* på en gemensam mänsklig rationalitet (Johansson & Liedman 1993, s. 47). Poppers rationalistiska övertygelse, som inspirerades av Einsteins framgångar och som egentligen inte tillför något nytt utöver vad redan Francis Bacon kunde berätta för oss<sup>133</sup>, utsträcktes sedan av Popper att gälla även för politik och privatliv (Feyerabend 2000 (1975), s. 141-142). Det senare borde diskvalificera hans samhällsteorier enligt alla slags kriterier för vad som kan anses vara god forskning. Att den rationalistiska attityden inte kan basera sig på rationella argument, beror på att vetenskapen bara är en variant av det vardagliga tänkandet; det vardagliga tänkandet utgör den egentliga grunden för allt tänkande och vetenskapen är bara en särskild form av kunskapsteknik. All vetenskap måste därför till slut falla tillbaka på retorisk argumentation. Naturvetenskapens och logikens utövare kan aldrig förstå sig själva och sin plats i samhället genom naturvetenskapliga metoder eller logisk argumentation. Popper förstod aldrig detta. Det han, enligt min mening, lyckas med genom sina försök att ge logiken en ontologisk kunskapsstatus är motsatsen till det eftersträfvade, nämligen att tydliggöra logikens begränsade samhälleliga och kunskapsmässiga användningsområde<sup>134</sup>. Kritiken av Popper tar emellertid inte slut med detta. Marios Camhis har beskrivit en helt annan och anslående ’ovetenskaplighet’ i Poppers arbeten:

---

<sup>133</sup> Bacon tyckte nämligen att en rent ”uppräknande induktion” var ”... »barnslig» // emedan den ej ger några garantier för, att icke falsifierande fall, s.k. negativa instanser, i framtiden skola uppträda.” (Kaila 1967 (1939), s. 110); (Nordin 1995, s. 272), men se gärna också Poppers svar till sina kritiker (Popper 1995 (1959), s. 419).

<sup>134</sup> Se även avsnittet ”en ny mytologi” längre fram i detta kapitel.



”It is characteristic both of Popper and Baybrooke and Lindblom, that more often than not they attack ghost theorists and non-existent approaches. In order to put more emphasis on their theories they ascribe to their opponents extreme views that were never held by them. Popper, for example, often misrepresents the views of Marx. We can point to the fact that although both in *The Open Society and its Enemies*, and in *The Poverty of Historicism* there is a great number of footnotes, none refer to anything Marx actually wrote. (Camhis 1979, s. 44).

Jag är medveten om att jag enligt detta resonemang riskerar att bli betraktad som lika ovetenskaplig som Popper, eftersom jag baserar min kritik av Popper på sekundärkällor. Om avhandlingens huvudsyfte hade varit att kritisera Popper, hade jag emellertid sett det som självklart att läsa originaltexterna. I detta skede av min forskning, när jag försöker sälla mer intressanta planeringsteorier från mindre intressanta sådana, har jag däremot blivit tvungen att ta vissa genvägar. Detta utesluter inte att jag i framtiden kan tänka mig att återkomma till åtminstone de mer samhällsvetenskapliga arbetena av Popper. En annan förklaring till att jag begränsat mig till framförallt Poppers formallogiska resonemang och falsifikationskriteriet är att det är just detta som Faludi faller tillbaka på i sin planeringsmetodologi. Faludi påpekar att Poppers ansatser mot en planeringsteori, inom ramarna för Poppers politiska och samhällsvetenskapliga verk *The poverty of historicism* och *The open society and its enemies*, inte är tillräckliga i det avseendet. Därför anser Faludi att vi behöver ta förnyad ansats i de empiriska vetenskapernas metodologi (Faludi 1986, s. 73). Falsifikationskriteriet anser Faludi vara alldeles utmärkt när det gäller att falsifiera generella påståendesatser, men planering handlar inte om generella påståenden utan om att lösa specifika problem på specifika platser. Därför måste planerarna utveckla sina egna rationalitetskriterier i *överensstämmelse* med vad falsifikationskriteriet lär oss om vad som är rationellt eller inte. I Faludis terminologi leder detta till ett ”demarcation criterion”:

”... the demarcation criterion which I propose is this: to make sure that we work towards correct decisions (the ‘regulative idea’), we must always pay regard to the consequences of proposed actions. Arguments in support of decisions which fail to state their consequences must be ruled out as being inconducive to the aim of correct decisions. Thus, ‘consequentialism’ – the insistence that we should only accept proposals, the consequences of which are stated as fully and explicitly as possible – fulfils the same role as does the falsification rule for empirical propositions: it separates statements about decisions which do lend themselves to being rationally assessed from others.” (Faludi 1986, s. 82-83).

Varför Faludi överhuvudtaget väljer att luta sig mot logiken istället för t.ex. retoriken, är inget jag tänker fördjupa mig i här. Enligt min mening leder redan detta faktum till en del problem och begränsningar för Faludi när det gäller att diskutera planering. Detta om kopplingen mellan Poppers formallogik och Faludi. Det finns andra intressanta kopplingar mellan Wiener, Popper och Faludi än bokstavskombinationen ”Wien” (Faludi och Popper är födda i/har verkat i Wien), som kan få utgöra en lämplig avslutning på avsnittet om Popper. Jag avser därmed den ’politiska’ kopplingen. ”*The open society and its enemies* // innehåller Poppers plädering för det öppna, liberala, fria samhället och hans kritik mot tre historiska tänkare som han utsett till att vara dess fiender – Platon, Hegel och Marx.” (Nordin 1995, s. 577). Det är kanske inte så konstigt att Wieners och Poppers teorier lyftes fram som goda exempel i t.ex. USA och

England under antikommunismens främsta år, och inte heller så konstigt att Popper adlades i England. God vetenskaplighet och falsifikationskriterier måste ofta sin betydelse för de som hade ett kallt krig att utkämpa. Frågan om varför Faludi tar sin utgångspunkt i just Poppers teorier framstår därmed också i en helt annan dager. Det har kanske inte så mycket med logik att göra...

### *Faludi*

Utöver referenserna till cybernetiken och Popper, finner jag inte att Faludi utvecklar sina kunskapsteoretiska resonemang i någon högre grad. I *Critical rationalism and planning methodology* verkar det som att det kritiskt rationella går ut på att ansluta sig till Poppers teorier om det så ska krävas både skohorn och prokrustesbäddar (Faludi 1986). I det sista kapitlet (possible criticisms) förklarar Faludi i princip att all hittillsvarande och möjlig framtida kritik av Popper eller Faludi kan anses vara irrelevant. Resultatet blir, för att uttrycka mig milt, att Faludi bara upprepar Poppers misstag, varigenom försöken att ge demarkationskriteriet en central betydelse för planeringen och planeringsforskningen snarare ledar till att dess begränsade användbarhet tydliggörs.

Faludi ägnar sig framförallt åt frågan om varför endast (vissa delar av) olika markanvändningsplaner kommer att realiseras i verkligheten. Brister i genomförandet antas bero på bristande rationalitet i beslutsprocessen ("... to make sure that we work towards correct decisions (the 'regulative idea')". Kanske beror det på att han har varit verksam i framförallt Holland<sup>135</sup>, där antalet kommuner och mängden planer ligger på en nivå som skulle få de flesta svenska kommunala planerare att häpna av förskräckelse<sup>136</sup>. Därmed har samordningsproblematiken blivit en självklar utgångspunkt:

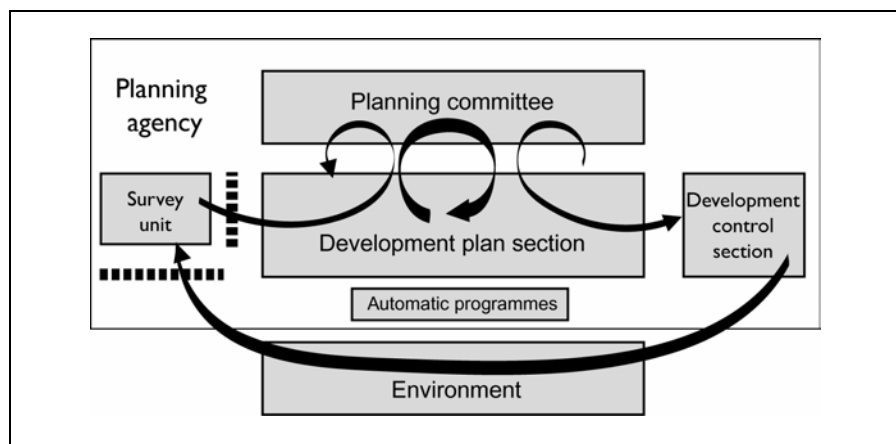
"The literature // identifies planning with problem-solving. However, we now see that not all problem-solving is planning. The distinctive characteristics of planning is, rather, that it relates to clusters of interrelated decisions. In other words, the problem which planning addresses is co-ordination. It is *problem-solving*, not of the first, but of *the second order*, so to speak." (Faludi 1987, s. 3).

Faludi verkar dessutom ägna sig åt reglering mer än åt planering, för att återknytta till en distinktion som jag tog upp redan inledningsvis i denna avhandling. Det blir en naturlig följd av att avgränsa sig till logiken och cybernetiken. Det där övriga, som inte är logik och cybernetik, dvs. planeringen, hamnar då lite vid sidan av. Cybernetiken berörs främst i *Planning theory* (Faludi 1973), för att senare knappast beröras alls. "Since both planning and operational thinking are about the exercise of some kind of control, the relevance of cybernetics is really obvious." (Faludi 1973, s. 56). Cybernetiken verkar mest ha fungerat som en tidig modell för att strukturera Faludis erfarenheter av t.ex. engelska kommunala planeringsmyndigheter. Det har bland annat resulterat i följande figur, som är en principmodell för att beskriva planeringsprocessen:

---

<sup>135</sup> Se t.ex. Faludi & Valk (1994).

<sup>136</sup> Se t.ex. Valk (2002).



Figur 7. "Problem definition, programme formulation, implementation and feedback." Fritt efter Faludi (1973), s. 83.

Faludis vetenskapliga grundläggning anser jag alltså vara tvivelaktig. Även ur sådan forskning kan man emellertid finna inspiration för att komma vidare i de konkreta frågeställningarna. Frågan är därför vad Faludis teoretiska resonemang landar i, i praktiken, och om det har någon relevans i mitt jordbrukspolitiska sammanhang. Jag har därför tittat lite närmare på boken *A decision-centred view of environmental planning* (Faludi 1987), som enligt det första stycket i förordet har som syfte att rekonstruera en planeringsteori som tar tydlig utgångspunkt i praktiken: "... to reconstruct planning theory around a view of planning that sees its main purpose as helping us in taking decisions. // What I can offer // is not less theory, but theory that takes planning practise as its starting point." (Faludi 1987, s. vii).

Den andra delen av denna bok inleds dessutom på ett sätt som antyder att det som komma skall kan vara relevant även för den som ägnar sig åt jordbrukspolitiska undersökningar:

"In discussing environmental planning, I am ignoring distinctions such as those between urban and rural planning, land use planning and environmental protection, or planning for development and conservation. A unifying concept should benefit practise and the quality of the environment generally. // As an umbrella term, environmental planning is preferable to "land use planning" which often refers to the making of statutory schemes. Such planning is rarely comprehensive. Many aspects are not touched upon, such as performance standards for the emission of pollutants, management plans for public facilities like parks, forests, coastlines or water catchments, and assessments of economic, social and environmental impacts. // Land use planning needs to be complemented, therefore, by thorough awareness of other forms of intervention in the environment." (Faludi 1987, s. 139).

Den följande beskrivningen av vad de ovanstående orden sedan landar i är en mycket komprimerad och selektiv beskrivning av några centrala teser i Faludis bok. Jag väljer och vrakar ganska översiktligt bland sådant som fångat mitt omedelbara intresse. En sådan sak är att Faludi under t.ex. ett avsnitt som "The theory underlying" beskriver de (marknads)ekonomiska standardargumenten. Han nämner begrepp som "defects of the free-market system, ideal

market, internalise, market failure, externalise”, samt vidare t.ex. ”public goods, equity considerations, lack of information”, men förhåller sig inte kritisk till vare sig begreppen som sådana eller de underliggande värderingarna. Han påpekar också att ”public environmental measures”, som borde kunna förstås ungefär som (offentlig) ’översiktlig planering’, främst ska ses som en ’extra dimension’ av ’fastighetsmarknaden’ (’the market in real estate’), samt att offentliga myndigheter använder sin beslutsrätt som om det vore tal om en offentlig ’egendom’. Faludi verkar acceptera detta ekonomiska synsätt utan några större invändningar, och påpekar som sagt att planering egentligen handlar om ’problemlösande av andra graden’. Planerarnas uppgift är helt enkelt, enligt Faludi, att finna mer kreativa lösningar för den offentliga markanvändningsplaneringen. Problemen består av de ’externaliteter’ (t.ex. miljöproblem) och ’orättvisor’ (för de resurssvaga) som, givetvis helt oavsiktligt, kan uppstå i fria marknadsekonomier. Genom en bättre kartering av problem och möjligheter når man lättare målet om ”urban growth”, vilket är ännu ett förgivettag utvecklingsmål. Faludi påpekar vid flera tillfällen att hans syn på planering kan framstå som lite begränsad. Han nämner i ett sådant sammanhang att det uppstått en ny form av ’miljöetik’, som bryter med ’påstådda exploaterande kristna värderingar’ (”... allegedly exploitative Judeo-Christian attitudes”), men tror att även dessa synsätt kan inkorporeras i det nät av okomplicerade och rättframma begrepp som han själv presenterar (Faludi 1987, s. 157-167).

Föga överraskande resulterar den ovanstående planeringsteoretiska ansatsen i något som främst kan liknas vid en ’zoneringsdiskussion’. Planerarnas uppgift begränsas därmed till att ta fram flexibla och kreativa zon-kartor över städernas verksamheter (Faludi 1987, kap. 12 & 13). Överensstämmer detta med ens egna mål, så kan det alltså vara mödan värt att sätta sig mer in i Faludis arbeten. För mig ger Faludis texter, liksom Poppers och Wieners teorier, snarare en insikt i ett tänkande som jag delvis kan spåra bakom utformningen av den nuvarande miljöstödspolitiken. Det ger mig emellertid ingen djupare förståelse omkring *varför* planeringen ska genomföras enligt dessa principer. Faludi presenterar inte heller några handlingsalternativ av relevans i mitt jordbrukspolitiska sammanhang.

Det kan tyckas vara orättvist att avfärda en ’zoneringssteoretiker’ för att denne inte har något intressant att komma med för den som studerar jordbrukspolitik. Saken är emellertid den att Faludi gör anspråk på så mycket mer än bara en zoneringsdiskussion. Det han söker är inget mindre än generella rationalitetskriterier, och därmed en generell planeringsteori<sup>137</sup>. Därför måste han också kunna kritiserar ur ett mer allmängiltigt planeringsperspektiv. Faludi har dessutom anklagats för att ’avpolitisera’ planeringsteorin, men hävdar själv att han bara ägnar sig åt metodologiska frågor. I just detta ligger emellertid en stor fara. Den som inte kritiserar den rådande beslutsordningen understödjer den i princip, *särskilt* om man ägnar sig åt ett så politiskt ämne som planering

---

<sup>137</sup> ”What we can, and must, contribute is a clear view on what planning can – and cannot – achieve. Popper’s critical attitude sets an excellent example.” (Faludi 1986, förordet). Se även närmast föregående citat av Faludi.

och ger sken av att det inte har vidare politiska implikationer<sup>138</sup>. Personligen är jag lite besviken över att ett så pass omfattande försvarstal för en 'kritisk rationalism' inte resulterar i något mer än en kommentar om hur den nuvarande zon-planeringen skulle kunna bli mer kreativ och flexibel, men det får jag försöka leva med.

Min sammanfattande kritik är att Faludis planeringstänkande utgör något av en återvändsgränd inom planeringsteorin. Faludi öppnar inte för någon annan fortsättning på hans projekt än att fördjupa sig ytterligare i Popper. Den praktiska relevansen finner jag lika begränsad<sup>139</sup>.

## Habermas och de kommunikativa planeringsteoretikerna

Bland dagens svenska planeringsforskare är det inte Faludi som är det heta namnet, utan t.ex. Patsy Healey och John Forester. De tillhör vad jag skulle vilja kalla en grupp av 'kommunikativa' planeringsteoretiker som följer i framförallt Jürgen Habermas (f. 1929) fotspår. Den här disciplinen består emellertid av många förgreningar, vilket gör det svårt att täcka in hela det teoretiska spektret. Jag är därför medvetet selektiv och kortfattad i detta avsnitt för att åtminstone försöka tydliggöra några huvudlinjer i tanketraditionen. Även om det finns många inriktningar kan deras kärna tveklöst härledas till de teorier om 'kommunikativ handling' som Jürgen Habermas presenterade för första gången 1981.

Om Faludi och Popper kan sägas representera försvaret av den nuvarande västerländska samhällsordningen, så utgör Habermas det vänsterradikala alternativet. Karl Marx och Sigmund Freud, som för Popper var själva innebilden av det ovetenskapliga, utgör för Habermas och den 'Frankfurtskola' inom sociologin som han räknas till de främsta referenserna. Habermas är mer historiskt påläst än Popper, och historiska samhällsstudier utgör en spontant sett mer relevant grund för att bygga en planeringsteori än vad en formallogisk spekulering gör. Habermas läser dock sin historia med politiskt ideologiska glasögon, vilket i slutändan kanske inte gör hans handlingsalternativ mindre utopiskt än Poppers.

En noggrann läsning och granskning av Habermas alla verk skulle vara en hel livsgärning i sig självt, vilket jag inte är beredd att ge mig in på. Habermas texter är nämligen bland de mest ogenomträngliga av alla de texter jag har försökt läsa, men det beror kanske också på min bristande skolning i den sociologiska terminologin. I Habermas huvudverk *Theorie des kommunikativen Handelns* från 1981 avhandlas grunderna för en kritisk samhällsteori. Jag har 'läst' den första volymen i den engelska utgåvan: *The Theory of Communicative Action* (Habermas 1984a), utan att bli särskilt mycket klokare av det. Så vitt jag förstår saknas det fortfarande en svensk översättning av hela verket, men boken

---

<sup>138</sup> "Rationalistisk planering befäster och stärker rådande samhälleliga maktförhållanden." (Djupsund 1981, s. 135).

<sup>139</sup> För den som önskar en mer uppmuntrande bild av vad man kan extrahera av praktisk relevans ur Faludis arbeten, och ett bra komplement till min ytterst selektiva och kortfattade kommentar, rekommenderas Sven Wibergs *Värför planering* och de därifrån ingående avsnitten om Faludi.

*Kommunikativt handlande – texter om språk, rationalitet och samhälle* innehåller ett urval av Habermas texter från drygt tio år runt publiceringen av själva huvudverket (Habermas 1995). Även om denna bok ger en god introduktion till Habermas på svenska, rör det sig fortfarande om Habermas egna texter, vilket gör läsningen till en synnerligen arbetsam upplevelse. Betydligt större behållning har jag haft av introduktionen till boken *Den rationella övertygelsen – en antologi om legitimitet, kris och politik* (Habermas 1984b), som Margareta Bertilsson och Ron Eyerman skrivit, samt den utmärkta Habermastolkningen i *Det förändrade planeringstänkandet*, av Katarina Nylund (Nylund 1995). Jag bidrar här endast med en kortfattade kommentar mot bakgrund av min läsning av de ovanstående texterna.

Jag känner en viss sympati för grundproblematiken i Habermas teorier, men saknar förståelse för varför det hela måste leda fram till just de politiska ideal som det gör. Jag menar på samma sätt som i avsnittet om Faludi att det blir mycket väsen för ingenting när man ser vad det mynnar i av konkreta handlingsalternativ. Det gäller även för de planeringsteoretiker som anammat det habermasianska perspektivet. Ur den ovan nämnda introduktionen till Habermas liv och tänkande av Bertilsson och Eyerman har jag saxat följande citat, som jag tycker beskriver grundproblematiken på ett tydligt sätt:

”I takt med att den moderna naturvetenskapen i teknologins tidevarv nästan till fullo har besegrat vår yttre natur, så har den moderna (politiska) samhällsvetenskapen i namnet av värderingsfri analys undandragit sig allt ansvar för praktisk politik och till politikerna delegerat besluten som skall följa i bakvattnet av kunskap frambringad på vetenskapligt sätt. Techne som kunskapsform är oförmöget att ta beslut i frågor som hör till politikens och moralens område på samma sätt som det är oförmöget att besluta i rena kunskapsteoretiska spörsmål.” (Habermas 1984b, s. 15).

Den insikt som detta citat förmedlar är numera mer eller mindre allmänt vedertagen. I detta sammanhang kan det vara intressant att ännu en gång lyfta fram ett citat av Skage, vilket tidigare gömdes i en fotnot:

”Erfarenheterna visar att den tekniska rationalitet som dominerar inom den naturvetenskapliga området, inte bör få dominera i den samordnande process som benämns planering. Landskapsplanering måste, som all annan samhällsplanering, utgå ifrån en kontextuell rationalitet, ett förhållningssätt som letar efter sammanhang och som på samma gång kritiskt granskar såväl målsättning som handlingsätt.” (Skage 1996, s. 2).

Med en typisk habermasiansk terminologi, i Katarina Nylunds tolkning, resulterar Habermas undersökningar i en teori om att ”... systemet i det senkapitalistiska samhället frikopplas alltmer från livsvärldens kontroll.” (Nylund 1995, s. 82). Enligt Habermas utgörs ’livsvärlden’ av människornas språk och kommunikation medan ’systemet’ kan associeras till en ’instrumentell rationalitet’ (Nordin 1995, s. 528). För att illustrera vad Habermas menar med detta, skulle man kanske kunna jämföra ’systemet’ med nuvarande jordbrukspolitiska institutioner och verkningssätt. ’Livsvärlden’ kan i så fall jämföras med jordbrukarnas förlorade autonomi. Varför systemets frikoppling från livsvärlden skulle vara kopplat till just det senkapitalistiska samhället, när iakttagelsen i sig skulle kunna vara minst lika giltig för helt andra politiska samhällstyper, förstår jag däremot inte. Slutsatserna avspeglar kanske snarare Habermas förutfattade

meningar än vad de utgör något resultat av en politiskt objektiv analys. Habermas kryddar sin Marx med lite Freud, och kommer i anslutning till detta att tala om ett 'falskt medvetande' och en 'störd kommunikation'. Den tunga kritiken till trots, så landar det hela i en ganska försiktig revolution. Planeringsteoretikern John Friedmann har sammanfattat det hela på ett lite elakt men mycket bra sätt:

"Communicative action is oriented toward reaching an understanding, ideally without attempting unduly to influence one's partners in rational dialogue. It is the ideal of a graduate university seminar, though for Habermas it describes the conditions of a perfect polity. It was precisely this utopian urge and the density of this language that made Habermas into a cult hero among sociologists //. He all-owed them to feel radical without actually being so. Though few bothered to read the fine print, felicitous phrases such as "legitimation crisis" were suggestive of a radical transformation of society but in a typical Frankfurt fashion implied no political practise whatever." (Friedmann 1987, s. 267).

Bristerna i den möjliga tillämpbarheten av Habermas teorier kan emellertid också ha att göra med att hans analys inte är fullständig, och att det därför inte medger något annat än ganska vaga riktlinjer inför framtiden. Habermas problem, liksom många andra postmoderna filosofers, är att han retar sig så mycket på den anda som uppstår med upplysningen. Han ser därmed inte att de problem han diskuterar kan ha andra och mer grundläggande orsaker. Framväxten av den tekniska rationaliteten och systemets fortlöpande separation från livsvärlden har t.ex. sitt ursprung redan i teknologiseringen av ordet, dvs. i uppfinningen av alfabetet och uppkomsten av ett ljudande skriftspråk, som efter hand blir allt mer självständigt i förhållande till talaren och författaren<sup>140</sup>. Vad jag känner till, så gör Habermas inte alls denna koppling, även om han ägnat sig en hel del åt språkfilosofi.

Jag har dessutom läst texter av 'habermasianska' planeringsteoretiker som t.ex. John Forester och Patsy Healey utan att bli särskilt mycket klokare av detta än vad jag blev av Habermas<sup>141</sup>. Med utgångspunkt i Asplunds och Skages teorier, samt dialogbegreppet, kan man nå en minst lika intressant diskussion omkring jordbrukspolitiken som någonsin de kommunikativa planeringsteoretikerna skulle kunna göra. Visst vore det fint om idealkommunikation i Habermas mening kunde uppstå inom det jordbrukspolitiska, men så kommer aldrig att ske. Företrädarna för det 'koloniserande västerländska ekonomiska systemet', där t.ex. utvecklingsländernas jordbruk och miljöfrågor anses vara externaliteter, låter sig knappast övertalas annat än genom hårdare lagstiftning. På sätt och vis är Faludi mer intressant ur ett jordbrukspolitiskt perspektiv, eftersom hans ideal åtminstone till viss del överensstämmer med den 'verklighet' som format jordbruks- och miljöstödspolitiken, vare sig man uppskattar det eller inte.

Jag finner det inte mödan värt att inom ramen för denna avhandling beröra de kommunikativa planeringsteoretikernas arbeten mer än så här. Så länge deras teorier huvudsakligen rör sig om att förespråka ett särskilt planeringsideal, hjälper de mig föga i den jordbrukspolitiska undersökningen. Retoriken och

---

<sup>140</sup> Se t.ex. Ong (1990) och avsnittet "Språk som handling" senare i detta kapitel.

<sup>141</sup> Se t.ex. Forester (1989, 1993); Fischer (1993) och Healey (1997).

handlingsteorin omfattar också en 'kommunikativ teori', men denna visar på flera utvägar ur dialogens dilemma och utgör därmed ett mer intressant inlägg i den planeringsteoretiska kursen. Men innan jag går vidare med den humanvetenskapliga handlings- och planeringsteorin ska jag bara kort beröra ett par viktiga planeringsteoretiska 'mellanformer'. John Friedmanns *Planning in the public domain – from knowledge to action* (Friedmann 1987) utgör enligt min mening egentligen ett mer intressant inlägg i den planeringsteoretiska debatten än vad t.ex. Faludi eller några av de främsta kommunikativa planeringsteoretikerna gör. Friedmann pekar emellertid fram emot (bland annat) det handlingssteoretiska spåret i epilogen till det ovanstående verket:

"But of late – given the growing conviction that Popper's world of theoretical objects is taking us nowhere – the far periphery is staging a comeback, laying siege to the Establishment under the fluttering, multicolored banners of hermeneutics, structuration theory, phenomenology, ethno-methodology, universal pragmatics, and similar movements. These shock troops of a social-scientific revolution are at least in agreement on one point: that the world is real, and that it can only be known – to the extent it can be known – through a form of empathic inquiry, which is a way of interrogating a social reality that has the capacity to answer back. Along with this is a gradual rapprochement with the human sciences, as such cognitive fields as mythology, folklore, history, and linguistics are seen to provide important pointers for the proper understanding of observed phenomena." (Friedmann 1987, s. 414-415).

Jag valde därför att prioritera den i tiden mer aktuella handlingsteorin, som också utgör en tydligare kontrast till de kommunikativa planeringsteorierna. Därutöver har jag t.ex. läst Bent Flyvbjergs *Rationalitet og Magt*, samt *Making Social Science Matter* (Flyvbjerg 1991a, 1991b och 2001). Den första av dessa titlar utgörs av ett band i två delar, och är koncentrerad kring en fallstudie av en dansk kommunal planeringssituation, där stöd tas framförallt i Michel Foucaults (1926-1984) teorier. Detta är ett exempel på maktstudier som vunnit maktens gillande, vilket automatiskt gör att man fattar misstankar om hur icke-avslöjande Flyvbjergs arbete egentligen är. Enligt min mening fastnar Flyvbjerg alldeles för mycket i händelsernas utsida, utan att få grepp i det intentionella, vilket gör det hela tämligen ointressant. Jag utesluter däremot inte att jag i framtiden kommer att läsa mer av Foucault, som jag tror kan inspirera till många goda diskussioner. I den senare av de ovanstående böckerna utvecklar Flyvbjerg något som på svenska skulle kunna kallas för 'fronesiska samhällsvetenskap'. Enligt min mening utgör Flyvbjergs teorier i detta avseende ett olustigt exempel på revirtänkande. Flyvbjerg känner väl till det handlingsteoretiska spåret sedan sin tid vid Nordplan, men gör sitt bästa för att inte låtsas om det. Inte vid något tillfälle hänvisar han t.ex. till José Luis Ramírez, Skandinavien främsta Aristoteleskännare, utan väljer att tänja mer än lovligt på Aristoteles i sina försök att utveckla ett 'eget' spår. Resultatet är inte särskilt övertygande.

Jag har under årens lopp dessutom blivit allt mer övertygad om att språkliga, politiska, religiösa, vetenskapliga och andra samhälleliga faktorer hänger samman på ett betydligt mer grundläggande sätt än vad t.ex. Habermas föreställer oss. För att förstå våra skrivna vetenskapliga texter, med hög abstraktionsgrad, där t.ex. den västerländska rationaliteten försvaras eller ifrågasätts på olika sätt, måste man emellertid förmå sig själv att se bortom det till synes



självklara. Jag har funnit det värdefullt att försöka kontrastera det man själv är en del av med dess motsats för att få ett 'utifrånperspektiv' på sig själv och sin kultur. Ett par sådana exempel kan vara att jämföra 'skriftspråkliga' med 'talspråkliga' kulturer, för att se vilken betydelse alfabetiseringen och skriften hade för framväxten av den västerländska rationaliteten, eller att ställa den västerländska rationaliteten mot den österländska för att ännu bättre kunna förstå den västerländska rationaliteten.

I talspråkliga kulturer utvecklar man t.ex. oftast en polyteistisk religion, medan ett kännetecken på moderna skriftspråkliga samhällen, särskilt de som bygger på ett fonetiskt (ljudande) skriftspråk, är monoteism. I det antika Grekland uppfann man inte bara det grekiska alfabetet, utan även begrepp som t.ex. 'teori', 'praktik', 'demokrati' och 'politik', och framförallt grundlade man de första 'vetenskaperna'. I det ideografiska (bildskriftliga) Kina utvecklades däremot *inte* en vetenskap i västerländsk mening, trots en långt driven teknisk förmåga. Några demokratiska politiska system såg man inte heller skymten av i österlandet. Kineserna valde dessutom medvetet bort ett ljudande skriftspråk till förmån för en bildskrift. Man anar därmed ett samband mellan skrift, vetenskap, politik och religion. Ett språkssystem som gynnar demokratiska tendenser anses givetvis inte som särskilt önskvärt i en diktatur. Även alfabetiska skrifter kan användas i maktens tjänst, men en alfabetisering förenklar framförallt inläringen och därmed spridningen av kunskap. De österländska filosoferna deltog exempelvis inte heller i det offentliga samtalet på det sätt som deras västerländska kollegor gjorde, och fortfarande gör. Den österländska filosofin är i hela sin uppenbarelse en 'kuvad' filosofi, praktiskt anordnad så att man inte ser något problem i att leva under vilken diktator det än vara månde, där en 'vis är utan idé' och där det högsta målet för munkarna är att förintä all koppling till det vardagliga genom att nå en form av 'nirvana' (Jullien 2001). Kanske är också kristendomens maktövertagande efter den grekiska demokratis fall ett tecken på att grekerna hade gått lite för långt i sin demokratiseringsiver. Ordningen i västerlandet behövde återställas, vilket löstes genom att införa en allsmäktig Gud och genom att kyrkan tog makten över all undervisning. Problemet för kyrkan var att skriftspråkligheten redan hade etablerats, och att det rent av var en *förutsättning* för den kristna monoteistiska läran. Det gick därmed inte att undvika en senare renässans för vetenskap och demokrati. Den heliga skriften ingår nämligen alltid oheliga allianser med det sekulariserade mänskliga tänkandet, men det leder också till nya mytologier. En del av det ovanstående klarnar förhoppningsvis när jag nu går över till det handlingsteoretiska avsnittet.

## Humanvetenskaplig handlings- och planeringsteori

”... humanvetenskaplig handlingsteori innebär inte att man ska leva som man lär. Detta är fundamentalism. Humanvetenskaplig handlingsteori innebär att lära som man lever. I stället för att utgå från givna kunskapsprinciper och begrepp, ska man observera hur kunskapen faktiskt söker sin väg, hur teorier och kunskapsbegrepp och -principer blir uppfunna.” (Ramírez 1995b, s. 28).

I den av Gunnar Olsson etablerade ”handlingsteorin” och den av José Luis Ramírez vidareutvecklade ”humanvetenskapliga handlings- och planeringsteorin” har jag funnit en mer vederhäftig kunskapsteoretisk förankring än i någon annan samhälls- eller humanvetenskaplig (planerings)teori<sup>142</sup>. Olsson är från början kulturgeograf. Ramírez är filosof och retoriker med lång praktisk erfarenhet av svensk kommunal planering. I sin begreppsgenealogiska undersökning tar Ramírez oss ända tillbaka till det antika Grekland och alla dess innovationer, som t.ex. alfabetet och vetenskaperna, vilka fortfarande utgör stommen i det moderna västerländska tänkandet. Numera tillhör vetenskapens viktigaste grundförutsättningar de förgivettaganden som, i Collingwoods språkdräkt, utgör en del av det arvegods som ett otränat öga inte upptäcker så lätt. Den praktiska nyttan av handlingsteorin har visat sig bestå i att såväl generella vetenskapliga som mer specifika planeringsteoretiska resonemang blivit mer förståeliga, samtidigt som många generella handlingsteoretiska resonemang befunnits vara relevanta även i ett jordbrukspolitiskt sammanhang. Till det senare återkommer jag efter att ha belyst de kunskapsteoretiska grunderna mer ingående.

Handlingsteorin är egentligen inget särskilt märkvärdigt fenomen. Många forskare har fokuserat handlingar utan att explicit bekänna sig till någon handlingsteori, liksom man kan ägna sig åt retorisk och logisk argumentation utan att tänka på det eller utan formell akademisk utbildning i ämnet. Handlingsteori handlar helt enkelt om att flytta fokus från ’resultaten’ till de bakomliggande handlingarna, och detta oavsett om resultaten föreligger i form av t.ex. hus, landskap eller teorier. Det intentionella blir då viktigare än det kausala. Perspektivet är dessutom ’genealogiskt’, inte ’ontologisk’, dvs. man studerar tillblivandet snarare än det tillblivna.

R.G. Collingwood är ett bra exempel på en handlingsteoretiker, även om han brukar gå under betäckningen ’idealistisk (historie)filosof’ eller något liknande. Oxfordfilosofen, arkeologen och historikern i fråga har blivit mest känd för sina verk om England under romarriket och sin historiefilosofi. Han har emellertid också författat de båda verken *The principles of art* och *The idea of nature* (Collingwood 1950 (1938), 1945), där han diskuterar konst och naturvetenskap ur ett typiskt handlingsteoretiskt perspektiv. Konsten, i Collingwoods mening, betyder ’uttrycksförmåga’, dvs. den handling som föregår själva ’konstverket’, oavsett vilken specifik typ av skapande verksamhet det än rör sig om. Collingwoods konstfilosofi påminner därmed också om de av Ramírez påtalade skillnaderna mellan estetik och esteticism, som jag senare kommer att beskriva. Esteticismen är i sin tur något som i hög grad kännetecknar miljöstödspolitiken.

---

<sup>142</sup> Se Olsson (1996) och Ramírez (1995b, 1996) för lämplig introduktion i ämnet.

Hans-Georg Gadamer (1900-2002) är ett annat bra exempel på vad jag skulle kalla en handlingsteoretiker, som emellertid brukar gå under beteckningen 'hermeneutiker'. Handlingen är en implicit del av den förståelse som hermeneutikern eftersträvar framför positivistens vetande<sup>143</sup>. I viss mån skulle till och med Jürgen Habermas kunna sägas vara handlingsteoretiker. Den senares kommunikativa teorier är åtminstone betydligt mer handlingsorienterade än många andra sociologiska teorier, där man t.ex. fokuserar på institutioner, strukturer eller processer. Lika konsekvent genomfört som hos Olsson och Ramírez är det emellertid inte. En anledning är det språkteoretiska. Habermas förmår inte se språket som handling. Skillnaden mellan att se på språket som handling och att ta språkhandlingen för given, har jag valt att illustrera med ett par enkla exempel:

'Mitt barn är sjukt' visar, om det har sagts till en läkare, att föräldern vill ha läkarhjälp. Som svar på en väns förfrågan om att följa med på bio betyder samma ord att man inte kan eller vill följa med på bio. Precis som Collingwood beskrev det, så handlar det framförallt om att försöka förstå den fråga till vilken det sagda utgör ett svar. Det gäller även när man lämnar de vardagliga resonemangen och studerar de vetenskapliga eller de förment vetenskapliga argumenten. Några som inte har förstått det här är diskursteoretikerna:

"Diskursanalytikerns ärende är inte att komma "bakom" diskursen i sina analyser, att fundera ut vad människor verkligen menar när de säger ditt eller datt, eller att fundera ut hurdan verkligheten egentligen är bakom diskursen. Utgångspunkten är ju att man aldrig kan nå verkligheten utanför diskurserna, och att det därför är diskursen i sig som är föremål för analysen. I den diskursanalytiska undersökningen handlar det alltså inte i första hand om att sortera utsagorna om världen i dem som är riktiga och dem som är felaktiga (även om man självfallet kan förhålla sig kritiskt värderande vid en senare tidpunkt). Däremot ska man arbeta med det som faktiskt har sagts eller skrivits för att undersöka vilka mönster det finns i utsagorna – och vilka sociala konsekvenser som olika diskursiva framställningar av verkligheten får. Det kan göra det svårt att undersöka de diskurser man själv är nära och har en åsikt om. Här måste man så gott det går försöka sätta parentes kring sig själv och sin egen "kunskap" så att ens egna värderingar inte överskuggar analysen." (Winther-Jørgensen & Phillips 2000, s. 28).

Det enda jag håller med om i citatet ovan är att det inte handlar om att sortera utsagor i riktiga och felaktiga. Annars läser jag mina texter på precis motsatt sätt. Utsagorna är viktiga, men det gäller att inte fastna i dem, och att verkligen försöka tränga bakom dem. Annars blir vi teknikens slavar istället för tvärtom. Att retoriken är handlingsteorins främsta verktyg är därför knappast att förvånas över. Förmågan att se språk som handling är så pass grundläggande för all kunskapsteori att jag valt att ägna mig relativt utförligt åt detta ämne. Därvid har jag särskilt funnit anledning att fokusera på övergången från tal- till skriftspråklighet i det antika Grekland. Att penningekonomin, demokratin och vetenskapen uppstod samtidigt som man uppfann alfabetet, gör det ännu mer intressant i mening av att få en inblick i den moderna västerländska rationalitetens födelse. Mycket av handlingsteorin framstår förmodligen också som självklart för den som förstår att se begreppsgenealogiskt och handlingsteore-

---

<sup>143</sup> Se t.ex. Gadamer (1997).

tiskt på själva språket. För den som inte kan sin språkhistoria, riskerar emellertid viktiga delar av handlingsteorin att förbli obegriplig.

### *Språk som handling*

”Utan skrivkonstens existens skulle inte den mänskliga hjärnan kunna tänka på det sätt den gör, inte bara då den är upptagen med att skriva, utan mestadels också då den är i färd med att foga samman sina tankar i muntlig form. Mer än någon annan enskild uppfinning har skrivkonsten omformat det mänskliga medvetandet.” (Ong 1990, s. 94).

Walter J. Ong beskriver hur primärt talspråkliga (muntliga) kulturer, dvs. kulturer som inte utvecklats eller påverkats av skrivkonsten, inte förmår att tänka på ’träd’ som en abstrakt vetenskaplig kategori, dvs. vilket träd som helst i termer av t.ex. ’träd är växter som har rötter, stam och krona’. De kan mycket väl peka ut ett individuellt träd för dig och de kan också förstå termens ’allmängiltighet’, dvs. att beteckningen gäller för fler än ett träd. De har däremot mycket svårt att se begreppet helt fristående/avskilt från den konkreta situationen, dvs. ’abstrakt’, eftersom de tänker mer situationsanpassat än människor som tränats i ett skriftspråkligt tänkande. Ong beskriver några experiment där man visade teckningar av fyra föremål för en grupp analfabeter. Tre av teckningarna föreställde objekt tillhörande kategorin ’verktyg’ (slägga, såg och yxa), medan den fjärde teckningen föreställde en stock. Man bad personerna i undersökningsgruppen att föra samman de föremål som hörde ihop och som också kunde betecknas med ett enda ord. Det visade sig att primärt talspråkliga människor intuitivt tänker situationsanpassat. De funderade över vad verktygen skulle användas till (det funktionella), inte hur de eventuellt skulle kunna klassificeras i enlighet med vetenskapliga kategorier. En 25-årig bonde sade ”De är lika allihop. Sågen kan såga upp stocken och yxan kan hugga den i bitar. Om en av dessa saker måste bort, skulle jag slänga yxan. Den gör inte jobbet lika bra som sågen”. Å andra sidan kunde det räcka med så lite som ett par års elementär skolorundervisning för att andra bymedlemmar med emfas skulle hävda det riktiga i att kategorisera verktygen som just ’verktyg’ (Ong 1990, s. 63-66).

Om vi återgår till exemplet med träd, så är ju ”träd”, så som det står skrivet i denna text, inget individuellt eller konkret objekt. Det är ett ord som nedtecknats, dvs. symboliska tecken för något från tecknet frånvarande<sup>144</sup>. Textförfattandet kräver sin speciella teknik och teknologi för att komma till uttryck – alfabetet och skrivtekniken. Inget konstigt med det, men i och med att orden står där blir de också mer *påtagliga*, eller med andra ord en form av självständiga *objekt*<sup>145</sup>. Eftersom jag kan skriva träd, så *blir* träd i största allmänhet

<sup>144</sup> Observera att jag i en skriven text hela tiden måste göra mig förstådd genom att använda abstrakta och generella begrepp, även för att beskriva det konkreta: ”Konsten ligger i att använda tecknen utan att användas av dem, d.v.s. utan att bli alienationens offer” (Ramírez 1995c, s. 39).

<sup>145</sup> Ong hade kanske inte helt hållit med om denna beskrivning, eftersom han inte accepterar den textuella, synliga återgivningen av ett ord som ett verkligt ord, utan ser det som ett ”sekundärt modellbildande system”. ”Vad läsaren ser på denna sida är

någonting. Ännu tydligare blir skriftens 'förtlingligande' verkan när man ser till ord som beskriver mindre på-tagliga fenomen än träd, som t.ex. "identitet", eller varför inte "avhandlingsrelevans". I ett skriftspråkligt samhälle kan man lätt få för sig att sådana ord beskriver något faktiskt mätbart.

En viktig fråga att fundera över är varför just det grekiska alfabetet lämpade sig så väl för att katalysera det vetenskapliga tänkandet. Varför fungerade inte andra skrivtecken lika bra och varför kunde inte vetenskapen lika gärna ha utvecklats i Kina<sup>146</sup>, där ju den tekniska skickligheten var minst lika utvecklad som i Grekland vid samma tidpunkt? I Kina hade man t.ex. tillgång till papper betydligt tidigare än i västerlandet. Egyptierna hade i sin tur två parallella skrivsystem, ett ideografiskt (bildskrift) och ett alfabetiskt (ljudande), men egyptiernas tänkande fortsatte i stort sett i samma banor som i en talspråklig kultur. Deras 'konster', t.ex. läkekonsten, utvecklades aldrig riktigt till en 'vetenskap om sjukdomar'. Operationer och medicineringar, samt deras effekter och konsekvenser, beskrevs alltid genom exempel (Englund 1997), liksom lagstiftningen i 'barbarsamhällena' var uppbyggd kring konkreta och detaljerade exempel på hur olika brott bestraffades (Gurevitj 1979). Det verkar som om det var först när grekerna såg till att alfabetet blev den allena rådande skriftspråkliga tekniken som det vetenskapliga tänkandet tog ordentlig fart. Det krävdes kanske helt enkelt en tillvänjningsperiod innan den vetenskapliga begreppstekniken kunde utnyttjas fullt ut, men grundfrågan återstår. Vari ligger orsaken till att olika skriftsystem kan locka tanken att följa så olika spår?

Bildskrifter, även mycket stiliserade sådana, kan till att börja med bara föreställa eller representera synliga ting. 'Hunger' kan t.ex. inte beskrivas lika lätt som 'mage' med hjälp av enbart ideografiska tecken. Med hjälp av alfabetet blir det däremot precis lika lätt att skriva "hunger" som att skriva "mage", vilket i sin tur leder till att förtlingligandet kan nå längre. Mellan tecknet och meningen uppstår en form av 'bytesvärde'. Ur det perspektivet är det också intressant att notera att grekerna uppfann pengarna och demokratin samtidigt som alfabetet. De blev experter på byteshandel och meningsutbyte på en och samma gång, vilket givetvis inte bara är en lycklig slump. Fredrik Lång beskriver att i det hieroglyfiska tecknet är det avbildade föremålet (nästan) ett med föremålet självt. Tecknet är länkat till föremålet med mytiska och mystiska band, vilket blir tydligare ju längre bak i historien vi går, som t.ex. till grott-

---

inte verkliga ord, utan kodade symboler utifrån vilka en välorienterad människa kan frammana verkliga ord i sitt medvetande, i form av faktiska eller inbillade ljud" (Ong 1990, s. 91). Men mitt fortsatta resonemang om att den skrivna texten objektifierar generella begrepp gäller oavsett om man ser det skrivna ordet som ett ord eller ett sekundärt modellbildande system.

<sup>146</sup> François Jullien påtalar att kineserna faktiskt utvecklade en ljudande skrift, men att de av olika skäl valde att inte utveckla denna vidare (Jullien 2001). Den kinesiska 'visheten' är på många sätt ett motsatt tänkande till den grekiska 'vetenskapen'. Julliens bok heter därför också *En vis är utan idé*. Att inte ha för mycket idéer och att inte ta ställning är förvisso en överlevnadsstrategi i en diktatur, som man kan utveckla till stor konst, men det ger också perspektiv på vårt eget tänkande. Vi har numera fastnat så mycket i idén att vi inte längre kan skilja mellan tänkandet och idéerna (jfr. handlingsperspektivet).

målningarnas tid (Lång 1982, s. 111). Ong, i sin tur, förklarar att alfabetet, trots att det sannolikt härstammar från någon form av bildskrift, "... förlorat varje förbindelse med föremålen som föremål betraktade. Alfabetet står för ljudet i sig, som ett ting, som förvandlar den flyktiga världen av ljud [eg. *ljutföreställningar*] till en stilla, kvasi-permanent rumslig värld" (Ong 1990, s. 108).

Alfabetet konstruerades egentligen som ett svar på praktiska kommunikationsproblem, som t.ex. de svårigheter som uppstod då medelhavsfararna skulle skriva handelskontrakt. De kunde lära sig att förstå varandras talspråk utan några större problem, men det var svårt att läsa den andres skrift. Om man skriver t.ex. 'amfora' i ett gemensamt handelskontrakt, med hjälp av helt olika skrivtecken, kan det lätt uppstå missförstånd vid en senare tolkning av kontraktet. En skrift som baserade sig på ljudet i sig självt kunde lättare anpassas efter alla tänkbara talade språk. Den alfabetiska skriften nådde därmed en spridning och fick följdverkningar som ingen då kunde ana (Lång 1982, s. 109-111). Det grekiska alfabetet skiljer sig dessutom på en viktig punkt gentemot andra alfabet – vokalen! Semitiska alfabet (t.ex. hebreiska, arabiska och egyptiska) har inga eller mycket få tecken för vokaler (det engelska 'consonants' skulle t.ex. skrivas cnsnts på hebreiska). Många lingvister tror att det var just införandet av vokalen som gav den antika grekiska kulturen dess intellektuella övertag över andra antika kulturer<sup>147</sup>. Vokalen fulländade överföringen av ljud till skrift och det skrivna ordet kunde därmed bli en fristående meningsbärare på ett helt annat sätt än tidigare. "Den som läste semitisk skrift måste [däremot] utnyttja både skriftliga och icke-skriftliga data: han måste vara förtrogen med det språk han läste för att veta vilka vokaler han skulle sätta in mellan konsonanterna" (Ong 1990, s. 106).

Det finns även andra, mer pragmatiska, förklaringar till vetenskapens möjligheter att utvecklas i en skriftspråklig kultur. Skrivtekniken möjliggör t.ex. en vidareförmedling av kunskap i tid och rum på ett sätt som vore omöjligt i en talspråklig kultur. Att formulera något som kräver flera hundra ord kan bli en mycket svår uppgift för den som inte har åtminstone stödanteckningar. Ännu svårare blir det att återerindra sig formuleringen nästa dag, för att inte tala om hur svårt det blir att förmedla den exakta formuleringen till andra människor och att föra kunskapen vidare över generationerna. Det visar sig inte minst

---

<sup>147</sup> Arabernas numeriska system blev däremot överlägset i jämförelse med andra siffersystem. Abstraktionsgraden är större och därigenom möjliggörs beräkningar med stora tal på ett sätt som man inte förmår med hjälp av t.ex. romerska tecken. Matematikens framgångar beror helt av denna uppfinning och nollan (0), som araberna vidareförmedlade till européerna från Indien (Lång 1986, s. 70). Frånvaron av nollans idé, kombinerat med en förståelse av den 'vetenskapliga frustration' som en sådan tanke-mässig begränsning innebär, kan även bidra till en bättre förståelse av delar av den grekiska filosofin. Aristoteles fasade t.ex. inför krematistiken, en ekonomi utan gränser. De muslimska aristotelikerna kunde däremot, eftersom de ägde nollans idé, förankra sitt tänkande i relation till en absolut matematisk gräns. De kunde därmed också föra den grekiska observationsmetoden vidare in i en experimentfas för att försöka överskrida naturens gränser (peras = gräns, ex-periment = överskrida gränsen), dvs. den metod som Francis Bacon skulle komma att förfina i början av 1600-talet (Ramírez, muntligen).

genom att det endast är de skriftlärda grekernas tankar som vi idag kan ta del av, fastän dessa utgjorde en minoritet av befolkningen i dåtidens Grekland. Ong har också beskrivit hur t.ex. en längre muntligt baserad tanke ofta framförs rytmiskt, även om den har en icke versbunden form, eftersom rytmen underlättar för den talspråkliga att minnas. Det kan ge spännande associationer till den moderna afro-amerikanska musiken, som utvecklats i en kultur där analfabetismen länge varit utbredd. Är dessa kulturella förändringar och skillnader på gott eller ont? Det har funnits och finns invändningar mot skrivspråket, som t.ex. att minnet försämrats. Platon exemplifierar med historien om Theuth som förevisar sin nya uppfinning – alfabetet – för kung Thamus i den kända dialogen mellan Sokrates och Faidros:

”Mångkunnige Theuth! En kan framföda konstprodukter, en annan avgöra vilken skada och nytta de medför för dem som ska använda dem. Nu är du bokstävernas far, och av välvilja säger du att deras verkan är motsatsen till den verkliga. När man lär sig dem försummar man nämligen minnet, vilket leder till glömska, för i förlitan på skriften låter man sig påminnas av främmande tecken utifrån, inte inifrån av egen kraft. Du har alltså uppfunnit en drog som inte hjälper människan att stärka minnet, utan hjälper henne att påminna sig. Dina lärjungar ger du skenvishet, inte sann vishet. De kommer att läsa mycket utan att bli undervisade, de kommer att skenbart inse mycket men för det mesta inte fatta någonting; de kommer att bli odrägliga att umgås med och bli skenvisa, inte visa.” (Platon 2001, s. 371).<sup>148</sup>

Andra försöker lyfta fram de positiva och utvecklande aspekterna:

”Att säga att skriften är artificiell är inte att fördöma utan att prisa den. Liksom andra artificiella skapelser är den och förvisso mer än någon annan skapelse fullständigt ovärderlig och absolut grundläggande för ett fullödigt förverkligande av människans inre möjligheter. Teknologier är inte bara yttre hjälpmedel, utan förvandlar också medvetandet – i synnerhet då de påverkar ordet. Sådana förvandlingar kan vara upplyftande. Skrivkonsten förhöjer medvetandet. Att avlägsna sig från en naturlig miljö kan vara välgörande och faktiskt på många sätt avgörande för ett fullödigt mänskligt liv. För att fullt ut kunna leva och förstå behöver vi inte bara närhet utan också distans. Och mer än någonting annat är det skriften som skapar denna medvetna distans.” (Ong 1990, s. 99).

Det ligger mycket i det som sägs i de ovanstående citaten, men jag skulle föredra en något mindre dramatisk hållning och säga att skrivspråket finns och att

---

<sup>148</sup> Ramírez, och många andra, föredrar den äldre svenska översättningen av detta stycke. Jag citerar även denna version (ur Ramírez avhandling), inte minst för att det kan vara intressant att se hur svårt det är att förmedla innehållet i en text från ett språk till ett annat och hur lätt man luras av den nedtecknade textens synbarliga exakthet: ”Mångerfarne Teut! Den ene har förmågan att göra uppfinningar, den andre att bedöma, vad gagn eller skada de kunna göra för dem som skola använda dem. Och nu har du, bokstävernas fader, i kärlek till dina barn tillskrivit dem en egenskap som de ej alls ha. Ty denna din uppfinning skall skapa glömska i lärjungars själar, enär de ej skola komma att odla sitt minne; ty i förtröstan på skriften skola de hämta sitt minne utifrån, från de främmande tecknen och ej från sitt eget inre. // Din uppfinning hjälper dem ej att få ett gott minne, utan ersätter deras eget dåliga minne. Du skaffar ej dina lärjungar sanningen utan blott ett sken av sanning. De skola få höra mycket men ingenting lära; de skola bliva odrägliga att umgås med, sedan de blivit självklaka i stället för kloka.” (Ramírez 1995a, s. 22).

det inte egentligen spelar någon större roll hur vi värderar detta faktum. Skrivspråket har ändå kommit för att stanna. Det viktigaste är att vi gör oss medvetna om *hur* språket påverkar vårt tänkande. Mitt främsta syfte med denna språkliga utflykt är att försöka greppa de vetenskapliga begreppen. Det handlar om att behärska språket istället för att behärskas av det, vilket borde vara av särskilt intresse för just forskare. Man kan t.ex. inte definiera *vad* som är en 'orsak' eller *vad* som är en 'verkan', men i vissa sammanhang har man nytta av att kunna dela upp en kedja av händelser med hjälp av just en sådan terminologi. De flesta ifrågasätter förmodligen inte heller att det som i ena stunden är en 'verkan' i nästa stund kan förvandlas till en 'orsak'. Orsak och verkan är inte sådana begrepp som automatiskt sammankopplas med ett objekt. Men det blir genast svårare att inte låta sig luras av ett ord som "landskap", för att inte tala om ord som t.ex. "stol" och "bord". Landskap kan syfta till många olika saker, men det *är* inget annat än ett ord, dvs. ett uttryck för något man tänkt. Orden är det som vi väljer att illustrera vår tanke med, eller låter vår tanke inspireras av, men orden överensstämmer aldrig fullständigt med det tänkta. Olika personer väljer olika ord för att uttrycka ungefär samma sak, vilket också betyder att samma ord kan betyda olika saker för olika personer. Ändå kan man få för sig att försöka definiera vad ett landskap *är*, istället för att fråga sig i vilket syfte olika personer kan tänkas ha behövt och därför skapat ett sådant ord. Spontant sett vill vi skriftspråkliga gärna finna konkreta objekt för våra begrepp att haka upp sig på – 'det där är ett landskap, men inte det där'. Att se språket som handling och inte automatiskt försöka definiera ord som om de vore objekt, är en kontinuerlig och arbetskrävande övning som jag själv bara har påbörjat. Jag inser att det hade underlättat att inleda mina forskarstudier med utbildning i språkteori, med framförallt ett handlingsperspektiv på vetenskaplighet och teoridesign, innan jag kastade mig över planeringsteorierna. Genom att börja med det senare blir man lätt 'ordblind'. Man fastnar då lätt i den skriftspråkliga ord-objektifiering som jag diskuterat ovan. Faktum är att många redan fastnat så hårt att de ovanstående självklaretheter framstår som obegripliga.

### *En ny mytologi*

Vetenskapen har alltså byggts upp omkring abstrakta begrepp som representerar generella/allmängiltiga aspekter av olika individuella fenomen. De vetenskapliga begreppen motsvaras sålunda inte av konkreta ting i verkligheten, utan är verktyg för vår förståelse med vilkas hjälp vi också kan lära oss bemästra naturen på olika sätt eller försöka skapa nya samhällsfunktioner. Vetenskapen kan däremot aldrig nå fram till några egentliga 'sanningar', eftersom 'sanningarna' alltid är relativa i förhållande till våra definitioner<sup>149</sup>. Sanningen kommer så att säga att fly undan för varje ny definition vi lyckas prestera. Ett annat problem är att vi inte inser skillnaden mellan ord och begrepp. Begreppen är sin egen verklighet och orden är de verktyg varigenom vi försöker få begreppen att landa i talet eller på pappret. En viss kombination av ord i en

<sup>149</sup> Definitioner är dessutom tautologiska till sin karaktär (att säga samma sak på ett annat sätt (=)).



text kan även få vår tanke att göra nya kopplingar så att vi kan nå nya insikter. Ord och begrepp *är* emellertid inte samma sak. Ett ord kan aldrig beteckna något i sig självt, det bara hjälper oss i betecknandet.

”Ty tecknet självt kan inte beteckna någonting. Bara intelligenta väsen kan vara Betecknare, det är de som betecknar och utpekar med hjälp av tecknet. Tecknet är bara betecknarens instrument för att beteckna. Bakom det saussurska tecknets objektivitet döljer sig en betecknande agent.” (Ramírez 1995c, s. 35).

Matematiken är en särskild vetenskapsform som inte omfattas av det här resonemanget. Det är den enda ’vetenskap’ där begreppen *inte* relaterar till verkligheten eller representerar generella aspekter av individuella fenomen. Matematikens begrepp blir därmed de enda riktigt fasta begreppen, eftersom de skapas genom sin egen definition:

”Det enda man kan lära sig i undervisning är att begreppsligt hantera den egna erfarenheten. Därför säger Aristoteles att det enda som oerfarna människor kan lära sig genom undervisning är matematik. Ty matematik är rent begreppskunande och själva ordet ”matematik” på grekiska betyder, kännetecknande nog, skollärande.” (Ramírez 1997, s. 5).

Matematiken kom, paradoxalt nog, just på grund av sin hemvist i den rena idévärlden att från och med Platon och framåt framstå som den mest exakta vetenskapen. Verkligheten får ju svårt att hävda sig gentemot de eviga definitionerna (axiom och postulat), även om vissa vetenskapsmän nog försöker. När en naturvetare når gränsen för sina teoribyggen är det en fortsättning in i matematikens rena symbolvärld som framstår som den enda möjliga utvecklingsvägen, för att ännu mer exakt kunna beskriva verkligheten. Jag återkommer snart till detta fenomen.

Genom att begreppsmässigt försöka isolera de fenomen man studerar i tid och rum (kausaliteter och definitioner), kan man också nå stora framgångar i *tekniskt* avseende. Man lär sig manipulera naturen just genom det sätt som man beskriver densamma. Kopplingen mellan naturvetenskap och teknik är mer än en ’koppling’ – det är egentligen två aspekter av samma sak. Resonemanget kan exemplifieras med begreppet ’sjukdomar’. Sjukdomar existerar egentligen inte. Det existerar bara sjuka individer, men med hjälp av en kategorisering av ’sjukdomen’, och kartläggning av dess orsaker och olika mediciners inverkan, kan den medicinska tekniken utvecklas på ett fantastiskt sätt. Vetenskapen är i princip en begreppshanteringsteknik, men när man hamnar mitt i en framgångssaga är det lätt att förblindas av den glänsande ytan. Teknik förväxlas därför ofta med vetande<sup>150</sup>. Man inbillar sig då gärna att begrepp och ord verkligen är samma sak, och ser inte vem det är som egentligen betecknar. När sedan sanningen ändå flyr fältet varje gång man försöker fånga den ge-

<sup>150</sup> Se t.ex. Kuhn (1997 (1962)), vars kända bok om *De vetenskapliga revolutionernas struktur* är ett tydligt exempel på hur man kan förväxla teknik med vetande. Boken borde ha kallats för *Det tekniska vetandets revolutionära struktur*, för att inte förvill oss i onödan. Sammanblandningen mellan teknik och vetande kastar också nytt ljus över fenomenet Karl Popper och hans falsifikationsteorier. Tekniska beskrivningar är antingen riktiga eller felaktiga. Popper blev helt enkelt irriterad över att Marx och Freuds teorier inte förelåg i form av tekniska beskrivningar, så att man kunde ha avgjort om de fungerade eller ej.

nom en ny definition är det lätt att tänka att man bara inte nått riktigt ända fram, men snart...

Den 'undflyende sanningen' ger oss problem på flera sätt. Ett är givetvis att vi aldrig kan veta vad som kommer att avslöjas för oss i framtiden. Vi kan aldrig vara *riktigt* säkra på att det inte dyker upp nya överraskningar runt hörnet. Viljan till sanning är besläktad med viljan att kunna förutspå. Därför har man gång på gång försökt förklara varför vi inte kan förutspå<sup>151</sup>. Det har resulterat i exempelvis falsifikationsteorier (Karl Popper), osäkerhetsrelationer (Werner Heisenberg) och kaosteorier (Ilya Prigogine), men flera av dessa resonemang avspeglar en form av omvänd logik eftersom forskarna i sina teorier *utgår* från den abstrakta begreppsvärld som vetenskapen konstruerat.

"In natural science we try to derive the particular from the general, to understand the particular phenomenon as caused by simple general laws. The general laws when formulated in the language can contain only a few simple concepts – else the law would not be simple and general. From these concepts are derived an infinite variety of possible phenomena, not only qualitatively but with complete precision with respect to every detail. It is obvious that the concepts of ordinary language, inaccurate and only vaguely defined as they are, could never allow such derivations. When a chain of conclusions follows from given premises, the number of possible links in the chain depends on the precision of the premises. Therefore, the concepts of the general laws must in natural science be defined with complete precision, and this can be achieved only by means of mathematical abstraction." (Heisenberg 2000 (1962), s. 116-117).

Det är ungefär där som vetenskapen blir en ny mytologi istället för att göra rent hus med det mytologiska<sup>152</sup>. Kvantfysikern Heisenberg ser inte språket som det meningsgivande. Han utgår tvärtom från att meningen ligger dold i tingen och väntar på att upptäckas av vetenskapsmännen. Vetenskapens begrepp räcker förvisso inte till för att förklara alla aspekter av naturen, men det beror enligt Heisenberg på att begreppen inte är *abstrakta nog* för att beskriva 'naturlagarna'. Han argumenterar därför för att vi egentligen behöver ett helt nytt språk, ett språk som bygger på matematikens fasta grund. Han uppskattar att Aristoteles lade grunden för ett vetenskapligt språk, men det räcker nu inte längre för det högre medvetande som Heisenberg och hans meningsfränder nått fram till:

"Aristotle in his logic started to analyze the forms of language, the formal structure of conclusions and deductions independent of their content. In this way he reached a degree of abstraction and precision that had been unknown up to that time in Greek philosophy and he thereby contributed immensely to the clarification, to the establishment of order in our methods of thought. He actually created the basis for the scientific language." (Heisenberg 2000 (1962), s. 115).

Det hade varit intressant att se Heisenberg försöka bevisa sin värdeladdade Aristotelest teori med hjälp av matematiska begrepp – muntligen! Då, om inte förr, hade Heisenbergs språkspekulationer fallit på sin egen orimlighet. Det är

<sup>151</sup> Se t.ex. Mäntysalo (2000), s. 74-75.

<sup>152</sup> "Like the symbols of language and of art, mathematical symbols are from the beginning surrounded by a sort of magical atmosphere. They are looked upon with religious awe and veneration. Later on this religious and mystical faith slowly develops into a kind of metaphysical faith." (Cassirer 1944, s. 217).

emellertid tyvärr så att tankar av det slag som Heisenberg företräder också har lättast att vinna gehör i ett samhälle som vårt, som så starkt påverkats av naturvetenskaplig ontologi under lång tid<sup>153</sup>. Detta trots att det är det rakt motsatta förhållandet som gäller. All logik, matematik och naturvetenskap har sin grund i det vardagliga tänkandet. Dessa speciella tankeformer är bara olika former av kunskapstekniker som vi kan använda oss av för vissa specialuppgifter, men utan den retoriska argumentationen skulle inte ens matematiker och naturvetare komma särskilt långt.

”Det finns inga renodlade symboliska eller formallogiska diskurser. En matematisk eller en naturvetenskaplig bevisföring måste framföras insvept i resonemang eller diskurser (muntliga eller skriftliga, föredragningar eller böcker) som inte är enbart symboliska eller formallogiska. Även kommunikationen av teoretiskt stoff kräver en diskursivitet som överskrider det formella.” (Ramírez 1995a, s. 250).

### *Åter till handlingen!*

Problemet för samhällsvetenskaperna är att man inte kan erhålla en fungerande ’medicin’ genom att kategorisera samhällsföreteelser och kartlägga dess mekanismer på samma sätt som man gör inom den medicinska vetenskapen. Att definiera system och livsvärld på ett finurligt sätt leder inte automatiskt till idealkommunikation<sup>154</sup>. Att bara använda sig av ord och begrepp utan att förstå hur vi själva skapat dessa och ’laddat’ dem med ett meningsinnehåll är inte heller någon god teknik. Det goda samtalet omkring hur vår värld fungerar, och den insikt om våra handlingsalternativ som kan bli ett resultat därav, måste bland annat ta sin utgångspunkt i *hur* vi kan veta saker. Faktum kvarstår, eller factum-verum, som den italienske 1700-talsfilosofen Giambattista Vico

---

<sup>153</sup> Trots att 40 år har förflutit sedan Heisenberg formulerade sina ’språkteorier’, och trots de postmoderna tänkarnas inlägg i debatten, så tror jag att Heisenbergs tankar fortfarande skulle vinna mycket gehör hos människor i allmänhet och naturvetare i synnerhet.

<sup>154</sup> Jag skulle t.o.m. vilja påstå att den bästa politiska litteraturen av idag inte återfinns under beteckningen ’vetenskap’. Jämför t.ex. Naomi Kleins No Logo med en del av det som Manuel Castells skrivit, som t.ex. Utvecklingsmöjligheter i informationsåldern och Informationsnäten: samhällets ryggrad (Klein 2001, Castells 1999 och Castells 2000). Den senares arbeten räknas som högklassig vetenskap, medan den förra knappast får den ’äran’ trots att båda behandlar liknande ämnen och redovisar liknande slutsatser. Skillnaden är att Castells använder sig av en abstrakt sociologisk terminologi, medan Klein berättar genom konkreta exempel. Klein underbygger dock sin berättelse med hjälp av en otrolig mängd fakta och har personligen besökt flera av de fabriker i tredje världen som hon skriver om. Jag lärde mig mycket om globaliseringens mekanismer och konsekvenser genom att läsa Klein, medan jag inte förstår bräkdelen så mycket av Castells texter, inte ens de populära versionerna. Om kravet för att något ska kunna klassas som ’politisk vetenskap’ är att det består av abstrakta och svärbegripliga begreppsliga konstruktioner, som knappast når utanför universitetens seminarierum, snarare än konkreta och illustrativa exempel som kan leda till konstruktiva samtal mellan politiker, forskare och allmänheten – då är det synd om vetenskapen!

skulle ha sagt. ”Vad människan gjort kan människan också förstå, vad Gud gjort är för Gud allena.” (Olsson 1996, s. 65).

”... ty för den humanistiske samhällsvetaren är handlingsbegreppet lika centralt som kärnan för fysikerna och den genetiska koden för biologerna. Med detta begrepp i fokus söker vi en djupare förståelse av relationerna mellan individ och samhälle, mellan det som är och det som håller på att bli, mellan förklarande teori och praktisk handling.” (Olsson 1990, s. 42).

Jag finner de bevis som framlagts i målet av filosofer/retoriker och språkhistoriker/lingvister som t.ex. Julien, Ong, Lång, Olsson och Ramírez vara både övertygande och kongruenta. Jag har bara berört en liten fraktion av innehållet i deras teorier. Det är emellertid ett forskningsområde som jag skulle vilja sätta mig betydligt bättre in i vid ett senare tillfälle, eftersom det är så pass avgörande för allt som har med vetenskaplighet att göra. Jag skulle till och med vilja påstå att skiljelinjen mellan tal- och skriftspråkighet, och framväxten av den västerländska rationaliteten, utgör en form av ’axiom’ för hela den övriga kunskapsteoretiska diskursen. Lingvistik och retorik utgör därmed också, enligt min mening, den postmoderna filosofins naturliga fortsättning. Moderniteten gick ut på att kritisera kyrkans dogmer mot bakgrund av naturvetenskapens landvinningar. I det postmoderna finner vi den efterföljande kritiken av naturvetenskapens sanningsanspråk. Båda har kunnat samexistera ända fram till idag på grund av att den postmoderna kritiken aldrig blev annat än en kritik, även om den som sådan var relativt effektiv. Genom de nya (handlings-teoretiska) språkteorierna kan man gå från kritik till konstruktion av en ny kunskapsteoretisk bas och därmed också bättre förstå olika kunskapsteknikers sammanhang<sup>155</sup>. Det leder dock långt utanför möjligheternas gräns att fortsätta dessa tankar på ett rättvisande sätt inom ramen för denna avhandling. Jag nöjer mig för tillfället med konstaterandet att jag nått fram till en i mina ögon fast kunskapsteoretisk grund varifrån jag känner att min framtida forskning kan utgå.

”När logiken reduceras till en absolut formell struktur, tömd på mening, blir skillnaden mellan logik och matematik obefintlig. Men liksom matematiken blev de positiva vetenskapernas hjälpreda, så bär logiken ett anspråk på att kunna hjälpa till att skapa ordning och reda, s.k. rationalitet, i vardagstänkandet. Men vardagstänkandet, ja varje problematiskt tänkande som innehåller värderingar, som syftar till att planera framtiden, avgöra handlingssituationer eller blottlägga sannolikheter, kan inte begränsas till formell logik, tömd på all konkret mening. En logik som inte kan reduceras till formella, abstrakta och allmängiltiga formler, utan måste ta hänsyn till och hantera konkreta omständigheter, motsvarar egentligen vad som under antiken kallades Retorik.” (Ramírez 1995c, s. 68-69).

---

<sup>155</sup> ”From reason, which is invested in language and which expresses itself in its concepts, the path leads on to scientific reason. With its characteristic means, language cannot generate nor even arrive at scientific knowledge. But it is a necessary stage on the way to it; it constitutes the medium in which alone the knowledge of things can emerge and continue to grow. The act of naming is the indispensable preliminary stage and condition for the act of determination that constitutes the characteristic task of science. It follows from this that – and why – the theory of language constitutes a necessary and integral factor in the construction of a theory of knowledge.” (Cassirer 2000, s. 13-14).

Planering är just retorik. Via språket måste vi försöka påverka handlingar. Att planera är nämligen själva resonerandet omkring vad och varför vi ska bygga, inte det konkreta byggandet. Planeraren måste tränas i att bedöma och överväga vad som lämpar sig eller inte, varvid man bland annat måste kunna bedöma om orden i 'planerna' verkligen fångar det viktiga. Att bedöma och överväga är vad retoriken lär, och att välja rätt är vad etiken lär, och just därför borde retorik och etik vara planerarens specialitet.

Planering handlar dessutom om det möjliga, inte det nödvändiga. Det nödvändiga är en självklar förutsättning för det möjliga – det ligger redan i ordets definition – men planering handlar framförallt om att lära sig se nya samband och nya funktioner i det redan givna (*inventio*). Det visar sig inte minst vid försök till implementering av olika handlingsprojekt. Det problematiska gör sig då genast gällande, eftersom det är svårt att bibehålla den systematiska logiken i beslutsunderlaget när man närmar sig den konkreta verksamheten. Det visar sig inte minst i jordbruks- och miljöstödspolitiska sammanhang.

### Jordbrukspolitiken i ett handlingsteoretiskt perspektiv

Det kommer ett e-brev med hänvisning till en nyhetsartikel på Jordbruksverkets hemsida just som jag sitter och författar inledningen till detta avsnitt. På hemsidan står det att man under 2003 kommer att betalas ut totalt 2 miljarder i olika miljöersättningar till 52 000 jordbrukare (Jordbruksverket 2003b). Det känns som en bra inledning på ett avsnitt som ska handla om varför miljöstödspolitiken är så ineffektiv, vilket den enligt min mening faktiskt är. En annan aspekt är de styvmoderligt behandlade jordbrukarna. Miljöstödspolitiken är möjligen kontrolleffektiv, men inte miljöeffektiv, och inte heller långsiktigt hållbar i vare sig ekologisk eller social mening. Det man förmår kontrollera är administration och möjligtvis brukare, inte miljönyttan. Detta har jag kunnat konstatera tidigare i avhandlingen. Syftet med det här avsnittet är att genom den humanvetenskapliga handlings- och planeringsteorin försöka nå djupare kunskap om och diskutera:

1. *Orsakerna* till att den nuvarande situationen kunnat uppstå, och
2. Hur vi skulle kunna nå ett för alla parter bättre resultat.

Jordbrukspolitiken av idag har antagit allt för mycket av ett ovanifrånperspektiv. Myndigheterna verkar sakna förtroende för att beslutsnivåer på en lägre nivå än just deras skulle kunna ta tillvara allmänhetens miljöintressen på ett minst lika effektivt och kanske till och med bättre sätt än vad de själva förmår. Allt måste styras, kvantifieras och kontrolleras så till den milda grad att man faktiskt motverkar den eftersträlvade effektiviteten! Miljöstödsprogrammen är i de flesta avseenden alldeles för trubbiga instrument att arbeta med på en lokal nivå, samtidigt som jordbrukarna inte upplever programmen som särskilt meningsfulla. Eventuella goda intentioner från myndigheternas sida i det här avseendet förvanskas till oigenkännlighet medan de vandrar ut åt olika håll i den byråkratiska snårskogen. Varför har det blivit på detta sätt och vilka är handlingsalternativen?

”Respekt för regionala institutioner och för kulturella olikheter räcker inte, enligt min mening, för att åstadkomma ett enat demokratiskt Europa. Subsidiaritetsprincipen borde framförallt gälla den lokala gemenskapen, den enda nivå på vilken demokratin kan praktiseras som livsform och inte bara som administrativt och politiskt regelsystem.” (Ramírez 1995a, s. 306, min kursiv.).

Tämligen mitt i prick, skulle jag vilja tillägga! När man läser det här så kunde man tro att Ramírez hade studerat just jordbrukspolitik. Men citatet är hämtat ur inledningen till kapitlet om det politiska förnuftet i Ramírez avhandling, där han relaterar Aristoteles teorier om ett kommunbaserat, självständigt välfärds-samhälle till den moderna ’kommunitaristiska’ politiska inriktningen (Obs – ej att förväxla med kommunism!). Vi behöver inte gå in på alla detaljerna omkring detta, men kort sagt handlar det om att presentera ett alternativ till andra moderna samhällsfilosofier:

”Medan naturtillståndet för Hobbes innebar ett allas krig mot alla som bara kan undvikas genom samhällskontraktet, ansåg Aristoteles att människor som inte försöker samråda och komma överens med varandra inte är några riktiga människor. Enligt Rousseau fördärvades människan (naturtillståndet) av samhället. Aristoteles menade däremot inte, som Rousseau, att den enskilda individen utan samhället var god. För honom var människan från början vare sig god eller ond. Ty det goda var aldrig en utgångspunkt utan ett slags fullbordans- eller utvecklingsprincip som allt och alla eftersträvade. Varje ting och även människan innebar för honom en tillblivelseprocess driven av ett *télos*, syftet eller meningen med deras existens.” (Ramírez 1995a, s. 307-308).

Om vi ska ta med oss något av detta till jordbrukspolitikens område, så är det att det här i alla fall kan tydliggöra några alternativ till den rådande ordningen. En plats *värden* är något som skapas på platsen, av människor. Experter av olika slag har varit duktiga på att sammanställa olika platsters värden på ett mer objektivt sätt i olika tabeller och diagram, ibland ändå upp till nivåer av regionala och nationella hotartslistor. Kopplat till människans dåliga samvete och olika rättighetsfilosofier, leder detta, via många omvägar, så småningom till bland annat EU:s miljöstödsprogram. Gott nog så. Det är givetvis inget fel i detta. Men det *kan* bli problem när man sedan försöker återföra alla dessa abstraktioner till de lokala sammanhangen i form av generella miljöstödsprogram, särskilt om det rör sig om dolda inkomststöd. Många av de brukare som jag talade med hade i alla fall inte riktigt förstått poängen med miljöstödspolitiken. Här gäller det alltså att, enligt det första citatet i det här avsnittet, inte bara *respektera* regionala och lokala aktörer samt kulturella olikheter, utan att också förstå att meningsfullheten till allra största delen ligger i just det lokala/regionala *självbestämmandet*. Generella miljöprogram kommer, från jordbrukarnas sida, aldrig att upplevas som meningsfulla *på samma sätt* som av dem som formulerat programmen. Brukarna får istället transformera innehållet till ett för dem mer meningsfullt sammanhang. Ett miljöstödsprogram kan på så sätt bli åtminstone ekonomiskt meningsfullt för enskilda familjer, även om man uppfattar den eventuella miljönyttan som obefintlig. För ett sådant synsätt får man gott stöd i det nuvarande systemet där allt måste räknas om i monetära termer. Här går det inte heller att ’utbilda’ fram meningsfullheten enligt nuvarande ’kompetensutvecklingsprogram’. Dessa är så extremt professionalistiska och paternalistiska i sin attityd att man riskerar att göra saken etter värre. Mer om detta snart.

Enligt Ramírez ligger en del av förklaringen till varför samhällsplaneringen har blivit så 'toppstyrdd' i själva övergången från ett historiskt- till ett geometriskt paradigm i (stads)planeringen och i uppfattningen av staden, men resonemanget är i högsta grad giltigt även för landsbygden. Ordet *pólis* (grek.) har t.ex. vandrat mellan betydelser av 'borg' och staden som 'människt liv' – varvid den gamla borgen fick byta namn till *akropolis*, dvs. den övre staden till skillnad från den nedre, som var belägen på plan mark – till att åter beteckna framförallt husen och gatorna. Samtidigt har det latinska *civitas* vandrat mellan dess ursprungliga betydelse av stadens (*urbs*) invånare till dess mer betongosande moderna variant. De medeltida oregelbundna städerna har dessutom fått ge plats för de sentida städer och förorter där hela stadsdelar formas utifrån en och samma idé. Ur det geometriska paradigmet tänker man sig alltså staden som ett fysiskt scenario byggt av experter, medan man i det historiska paradigmet fokuserade på medborgarnas aktiviteter. En av dessa aktiviteter var just att bygga hus och gator. (Ramírez 1993b, s. 27-29; Ramírez 1995a, s. 311-315). Nationalstaten övertog så småningom den grekiska stadsstatens funktion helt och hållet, vilket krävde mer storskaliga lösningar och förvandlade staden till en administrativ underavdelning. 'Politiker' kom att beteckna en viss yrkesgrupp snarare än '(fri) medborgare i staden', och frågan är vilken roll nationalpolitikerna kommer att spela i de nya 'superstaterna'.

"När ett tänkande som lämpar sig för att utforska den fysiska världens nödvändighet används för att bestämma människors handlingar, förvandlas den medborgerliga demokratin till en experters och beslutsfattares aristokrati, till en meritokrati, där alla enskilda handlingar subsumeras i allmängiltiga normer. Ty det som kännetecknar det teoretiska tänkandet är påståendenas abstrakta allmängiltighet, medan det praktiska livet består av enskilda situationer och enskilda handlingar. Genom att efter teoretiskt mönster konstruera allmängiltiga recept och handlingsnormer förträngs osäkerheten (och ansvaret) inför de enskilda handlingarna. Medborgarna blir lydiga och mer förutsägbara." (Ramírez 1995a, s. 315).

Det är tveklöst så att den hittillsvarande samhällsutvecklingen har fört mycket gott med sig. Fenomen som folkskola och kommunala reningsverk hade kanske inte kunnat införas utan en viss toppstyrning, eller under inflytande av ett geometriskt paradigm. Idag är det inte heller så många som är missnöjda med att en del sådana beslut togs över våra förfäders huvuden. Med detta vill jag ha sagt att min kritik av det rådande politiska systemet inte går ut på att kasta ut barnet med badvattnet. Men likaväl som de flesta nog kan hålla med om att den första folkskolemodellen inte var fläckfri, eller att man med de kommunala reningsverken får vissa andra miljöproblem samtidigt som man åtgärdar det ursprungliga problemet, så borde de flesta också kunna hålla med om att det demokratiska systemet kan innehålla en del mindre önskvärda inslag. Det verkar dock som vi har svårt att upptäcka *orsakerna* till "demokratins endokrina åkommor":

"Den demokratiska andan i det moderna samhället hotas av tre handlingsformer eller etiska stilar: paternalismen, professionalismen och esteticismen. Alla tre uppstår genom att dialogen och den goda offentliga diskursen åsidosätts. Retoriken betraktas då som manipulation och blir – som i en självuppfyllande profetia – också manipulativ. // Paternalismen // innebär en överlägsen välvilja, en patologisk godhet som maskerar maktutövning bakom social hjälpsamhet och omsorg. // Medan paternalismen innebär utövande av politisk och social makt över

andra människor, innebär professionalism ett utövande av makt genom kunskap. // Esteticismen kan förstås som ett försök att legitimera det teknologiska samhällets bristande mening.” (Ramírez 1995a, s. 318-320).<sup>156</sup>

Vad vi måste komma ihåg är att dessa åkommor bara är oönskade aspekter/konsekvenser/sidoeffekter av ett annars önskvärt fenomen. ”Yrkesskicklighet” är bra, men ”professionalism” är dåligt. Med professionalism avses dock inte detsamma som ”professionell”. Professionalism, liksom ”paternalism” och ”esteticism”, betecknar de negativa aspekterna av fenomenet i fråga. En expert kan använda sin specialistkunskap för att hjälpa den mindre kunnige, men ett kunskapsövertag kan även innebära vissa fördelar ur ett maktperspektiv. Man kan inte heller välja antingen den ena eller den andra, eftersom det är två aspekter av samma sak. Med begrepp som ’professionell’ och ’professionalism’ kan man emellertid försöka *belysa* de olika aspekterna i tur och ordning, vilket kan vara värdefullt för en vidare förståelse av den studerade situationen. Det är emellertid inte lätt att hålla isär alla dessa begrepp. De som sagt till mig att vi behöver mer professionalism i samhället menar förstås att ’vi behöver fler (och kanske också skickligare) experter’, inte att experterna borde bli mer maktfullkomliga.

I jordbruks- och miljöstödspolitiska sammanhang kan man översätta *pater-  
nalismen* med att man är så pass mån om att ta hand om jordbrukarna och jordbrukslandskapet att man också förbiser den mest miljöeffektiva lösningen.

”De lösningar en paternalist åstadkommer innebär dock aldrig att patienten i fortsättningen klarar sig på egen hand. Man ska hjälpa de svaga utan att avskaffa själva svagheten eller dess orsaker. Ty vad skulle annars paternalisten leva för?” (Ramírez 1995a, s. 319).<sup>157</sup>

Lösningen, för miljöstödspolitikens del, skulle kanske vara att mer förutsättningslöst våga diskutera alternativa beslutsordningar och våga släppa på den överstatliga och statliga kontrollen i de fall där miljön och såväl jordbrukarna som allmänheten skulle vinna på det.

*Professionalismen* kan, i miljöstödspolitiska sammanhang, innebära att ekonomer och/eller natur- och kulturvetare, genom ett allt för intensivt ämnesfokus, glömmer att de också är maktutövare:

”Professionalismen leder // till stark specialisering, där kunskapen om allt mindre detaljer fjärrar oss från en uppfattning om helheten och dess mening. Den tekniska kunskapen bygger då upp allt mer komplicerade system av åtgärder där

---

<sup>156</sup> Se även Arendt (1998 (1958)), s. 260, för en intressant diskussion omkring makt-fenomenet i liknande riktning: ”Eftersom handlande av sig självt alltid är gränslöst har måttfullheten sedan urminnes tider varit en politisk kardinaldygd och hybris den specifika frestelsen för handlande människor, vilket de i dessa frågor blott alltför erfarna grekerna aldrig förtröttades att påminna sig själva om. Viljan till makt är där-  
emot ett specifikt modernt fenomen som inte så mycket härrör från handlandet som från människors vanmakt på det politiska området.”

<sup>157</sup> Se även Arendt (ang. Machiavelli): ”När // godheten tar sig före att träda ut ur det förborgade och spela en offentlig roll, är den inte bara inte längre god utan direkt korrupt, närmare bestämt enligt sina egna måttstockar: var helst den visar sig kan den endast utöva ett korrupperande inflytande i offentligheten.” (Arendt 1998 (1958), s. 115-116).



måleffektiviteten tar meningen med det hela för given och aldrig ifrågasätter den. Professionalismen är i sig inte politisk och social makt, men den blir maktens viktigaste instrument för att härska över andra utan våld, göra dem lydiga och kunna förutsäga deras handlingar. Professionalismens tillämpning som maktinstrument innefattar en manipulativ retorik som står i bjärt kontrast mot dess förkunnade retorikförakt.” (Ramírez 1995a, s. 320).

Paternalismen och professionalismen kan sägas spegla den nuvarande samhällsandan. Paternalismens rötter är etiska och personlighetspsykologiska, medan professionalismen härstammar från den moderna rationaliteten och den ’vetenskapliga idealismen’. *Esteticismen* kan förstås som en produkt av denna samhällsanda och är samtidigt ”dess mest renodlade uttryckssätt” (Ramírez 1995a, s. 319-320). Jag tolkar esteticismen ungefär som ’ytlighet’.

”Människan skiljer sig från andra djur genom *lógos*. Och *logós* innebär att ingjuta mening i det vi gör. Vi kan inte leva om det vi gör är meningslöst. Kan vi inte finna en djupare mening i det, då kan vi låta uttryckandet bli hela meningen. Betecknaren blir sitt eget betecknande och vi får ett slags existentiell självreferens.” (Ramírez 1995a, s. 320).

Ramírez tar upp fenomen som utopism, funktionalism, yrkespolitik och penningens totala hegemoni som exempel på hur esteticismen kan yttra sig i det moderna samhället. Ett kännetecken är att man söker allmängiltiga lösningar för det ’goda livet’, och detta oavsett om det gäller standardbostäder eller om man försöker uttrycka alla samhällsaktiviteter i ekonomiska termer (Ramírez 1995a, s. 320-321). Miljöstödspolitik skulle kunna infogas i denna exempel-samling. Miljöstödspolitik utgör nämligen något av en landsbygdens sociala ingenjörskonst, där experternas modeller över det goda jordbrukslandskapet resulterat i generella och värdedifferentierade miljöstödsprogram. Risken är att det även resulterar i ett kulisslandskap. Den rådande utvecklingen är givetvis inget man ändrar på i en handvändning, men det är viktigt att medvetandegöra sig om tendenserna och dess orsaker så att man inte, i egenskap av t.ex. planerare, förvärrar situationen ytterligare.

Den ovanstående diskussionen omkring ”demokratins endokrina åkommor” leder enligt min mening till en ökad förståelse av varför miljöstödspolitik ser ut som den gör. I beskrivningen av dessa åkommor antyds även vad handlingsalternativet måste bestå av. Jag har redan föreslagit en del konkreta förändringar av miljöstödspolitik, för att kunna erhålla större miljönytta och för jordbrukare eller andra lokala aktörer mer meningsfulla organisations- och beslutsformer, vilka jag tycker ligger väl i linje med ovanstående resonemang. Den Humanvetenskapliga handlings- och planeringsteorin går, givetvis, inte in på detaljlösningar inom olika specifika problemområden, som t.ex. jordbrukspolitiken, utan rör sig mer om en generell diskussion omkring planernas möjliga förhållningssätt. Det leder också vidare till en ganska invecklad makt-diskussion, där t.ex.:

”Poängen med att identifiera makten som en form av handling som vill bevara den förefintliga asymmetrin mellan mig och den andre, är att man därigenom kan göra paternalismen synlig. Paternalismen är ju en godartad handling som döljer den handlandes intention att fortsätta att vara överlägsen. Så länge paternalismens avart inte avslöjas, kan vi leva i ett dåligt samhälle av självgoda människor utan att märka det. Ur Foucaults analyser om maktens asymmetri och ur min erfarenhet av ett svenskt välfärdssamhälle genomsyrat av paternalism, uppstod min

konception av en oväldeetik som är lämpad för maktstudier och för etiska diskussioner bland politiker och offentligt anställda planerare och specialister. // Om jag ska falla för frestelsen att formulera min ovälde etik som en rekommendation eller ett imperativ – vilket jag någon gång tvingats göra för att tillfredsställa forskarsamlingar som domineras av kantianer och habermasianer – skulle jag säga så här: »Handla alltid så att den asymmetri som föreligger mellan dig och den andre, genom din handling ska ha kunnat bli mindre eller åtminstone inte större.» (Ramírez 1995a, s. 340 och 345).

Grunden är därmed förberedd, även om det återstår en hel del konkret arbete. Det är inte så att svaret, dvs. oväldeetiken, är en formel som vi kan stoppa in i ena änden av en process och därigenom erhålla ett bättre samhälle. Oväldeetiken är, som Ramírez skriver, ett koncept som lämpar sig för maktstudier och etiska diskussioner. Jag har funnit det synnerligen tillämpligt för min jordbrukspolitiska undersökning. Med oväldeetiken i bagaget blir det tydligt att man måste förlägga ansvaret för olika åtgärder på den mest relevanta beslutsnivån i förhållande till problemens karaktär. Det är för övrigt inte så mycket det organisatoriska utan själva handlingsmönstret inom och mellan nuvarande och tillkommande organisationer som behöver förändras, och ständigt diskuteras. Varje beslutsnivå måste bli bättre på att hantera de specifika frågor man har att lösa, samtidigt som man måste ge akt på varningssignaler om att man håller på att besluta i frågor som någon annan borde vara mer lämpad att ta hand om. Sådana varningssignaler finns det gott om inom den nuvarande jordbruks- och miljöstödspolitiken.

## 7. Slutsatser och kommentarer

”Hva dagens planlegging har for lite av er just en gjennomtrengende problemoptikk i forhold til planleggingens saklige innhold, dens organisatoriske ramme og dens aktuelle arbeidsformer.” (Skage 1987, s. 20).

Det pågår ständiga förändringar av den europeiska jordbrukspolitiken och även om mycket av den senare tidens reformer kan sägas peka åt rätt håll, så går förändringarna alldeles för långsamt. Dessutom är de förändringar som genomförs inte alltid de mest relevanta. Att fokus flyttas från pris- och produktionsstöd till exempelvis mer specifika miljöstöd är förvisso positivt, men en sådan perspektivförskjutning kan också vilseleda oss i sökandet efter de egentliga orsakerna till jordbrukets miljöproblem. Livsmedelsproduktionen är inte det egentliga problemet. Problemet ligger snarare i den politiska styrningen. Det är därför lite oroande att vi diskuterar ’objektet’ för denna styrning mer än själva styrningen och det sätt som den utövas på. Med nuvarande situation för ögonen kan jag inte undvika att bilden av en otymplig byråkrati som försöker reproducera sig själv ständigt dyker upp på näthinnan.

”Planeringens grundparadox är att målmedveten styrning aldrig leder till slutliga lösningar, bara till mera styrning. Men även om detta inte är planerarens deklarerade syfte, är det kanske planeringens cyniska funktion: att ordna sysselsättning för en växande skara byråkrater. Produkten är processen...” (Olsson 1990, s. 90).

Även i den agrara *miljöstödspolitik*en av idag saknas en ordentlig diskussion omkring hur vi på bästa sätt skulle kunna angripa olika typer av agrara miljöproblem, dvs. en trovärdig genomförandeplanering. Ekonomiska styrmedel och generella miljöstödsprogram behöver kompletteras med en mer effektiv lagstiftning för de typer av miljöproblem som inte *kan* hanteras på frivillig väg eller på lokala beslutsnivåer. Parallellt med detta måste vi emellertid också diskutera alternativa organisations- och samarbetsformer för sådana miljöåtgärder som *bara* kan hanteras effektivt på lokala och regionala beslutsnivåer. Mina övriga slutsatser bygger i princip på dessa grundförutsättningar.

Den första av de ovanstående kategorierna omfattar miljöåtgärder som går ut på att *förhindra onyttiga företeelser*. Det kan exempelvis handla om att minska användningen av kemiska insatsmedel. De styrmedel man har att tillgå i sådana fall är främst skatter och lagstiftning, vilka helst bör samordnas på en övergripande europeisk nivå. Det vore givetvis omöjligt att tillämpa regionspecifik lagstiftning i detta sammanhang. Inte heller är det särskilt lämpligt att låta EU:s medlemsstater konkurrera på olika villkor, eftersom man därmed, ekonomiskt sett, gynnar de med sämst miljölagstiftning och lägst miljöskatter. Viktigast är emellertid att ansvariga myndigheter tar ett reellt ansvar i dessa frågor, eftersom legitimiteten av och tilliten till den övriga miljöstödspolitiken i stor grad hänger på just detta. Miljöstödsprogram som går ut på att förhindra nedläggning av jordbruk i marginella jordbruksområden, eller på att förhindra borttagande och igenväxning av viktiga natur- och kulturmiljöelement, framstår spontant som tillhörandes en mellankategori. Bevarandeåtgärder är givetvis mer att betrakta som nyttiga än onyttiga företeelser. Samordningen bör också ske på nationell och regional nivå snarare än på en överstatlig nivå. De

existerande miljöprogrammen av denna karaktär är emellertid upplagda just som generella och värdedifferentierade program, med avsikten att förhindra en fortsatt negativ utveckling, inte som frivilliga och lokala program för att uppmuntra en vidareutveckling av befintliga kvaliteter. För dessa program behöver vi framöver diskutera mer omkring vilka specifika delar som kan vara relevanta att behålla inom denna kategori, som exempelvis betesstödet, och vilka delar av programmen som borde revideras för att bättre passa in under den andra kategorin (nedan), dvs. det mesta av det övriga.

Den andra kategorin berör åtgärder för att *uppmuntra nyttiga företeelser*. I stora delar av det moderna och rationella jordbrukslandskapet är dessutom miljöförbättringsåtgärder minst lika angelägna som bevarandeåtgärder. Många miljöproblem och utvecklingsmöjligheter är emellertid specifikt platsrelaterade, varvid svårigheterna med att gå via generella miljöstödsprogram blir uppenbara. Det kan gälla exempelvis anläggning av våtmarker, eller utveckling av biologiska kärnområden och spridningskorridorer för flora och fauna. Andra möjligheter är åter- och nyplantering av alléer. Nuvarande projektstöd och leader-program är alldeles för otillräckliga initiativ i denna riktning.

Den svenska agrara miljövården bör inte heller stå och falla med eventuella EU-bidrag. Självgenererade projekt, som har goda möjligheter att leda till bestående förändringar, bör prioriteras framför projekt som uppenbarligen bara leder till bidragsberoende. Ur detta perspektiv blir det, liksom i fråga om sådana åtgärder som handlar om att uppmuntra nyttiga företeelser, av central angelägenhet att ge utrymme för alternativa organisations- och beslutsnivåer, samt alternativa modeller för uppföljning. Resonemanget om att vi inte får stå och falla med EU-bidragens vara eller icke vara kan också motiveras mot bakgrund av att nuvarande internationella jordbrukspolitik är ett 'högriskprojekt'. Med stor sannolikhet kommer vi att få uppleva omvälvande förändringar inom en nära framtid. Utvecklingsländerna har tydligt visat att de inte längre tänker nöja sig med marginella justeringar av de rikare ländernas protektionistiska jordbrukspolitik. Dessutom tillkommer inom en mycket snar framtid konkreta problem med EU:s utvidgning österut. Den jordbrukspolitiska budgeten kan därmed komma att bantas i betydligt snabbare takt än idag. Därför vore det synnerligen olyckligt i miljöhänseende om vi inte lyckas skapa en miljöpolitik där eventuell medfinansiering från EU ses som en tillfällig bonus, inte en nödvändig förutsättning för det agrara miljöarbetet.

Hypotesen om att det saknas en effektiv samordning av olika beslut, och att den bristande måluppfyllelsen inte beror på att vi saknar faktakunskaper utan på att vi har otillräcklig handlingskunskap, har visat sig korrespondera väl med den här undersökningens resultat. För en mer effektiv genomförandeplanering handlar det i princip om att inom ramen för den jordbrukspolitiska dialogen föreslå relevanta avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Undersökningen avslöjar att det framförallt är det enskilda intresset som inte får komma till tals i den nuvarande jordbruks- och miljöstödspolitiken. Historiskt sett har de svenska jordbrukarnas beroende av bondekollektiven ersatts av ett beroende av staten, genom något som skulle kunna kallas för en "tvångsindividualisering". Det låg i statens intresse att skapa förutsättningar för en mer effektivt centralstyrning med anledning av den rådande samhällsutvecklingen. En allt större del av befolkningen blev nämligen allt mer bero-

ende av ett ständigt minskande antal livsmedelsproducenter. Utvecklingen har i detta avseende fortgått i samma riktning även sedan Sverige blev medlem av den europeiska unionen.

Dialogperspektivet har emellertid satt fokus på jordbrukarna på flera olika sätt. Att verkligen lyssna på jordbrukarna och låta dem bli mer autonoma, innebär i många fall att vi måste acceptera det faktum att många jordbrukare inte är särskilt intresserade av natur- och kulturmiljövård. Det är ett dilemma som sällan berörs i olika diskussioner omkring agrara miljöåtgärder utifrån lokala perspektiv. En utmaning inför framtiden är därför att vi behöver tänka i andra banor än av att i första hand organisera jordbrukslandskapets natur- och kulturmiljövård via jordbrukare och generella miljöstödsprogram. Samtidigt var en av utgångspunkterna för dialogmodellen att man i de areella näringarnas landskap *måste* föra en dialog med markägare och jordbrukare, eftersom det bara är dessa som direkt kan företa åtgärder i jordbrukslandskapet. Lösningen kan även här vara en bättre kombination av generell miljölagstiftning och lokalt organiserade projekt, men där man organiserar verksamheten utifrån ett bredare intressent- och samverkanskriterium än 'jordbrukare'. Ur miljösynpunkt är det åtminstone inte särskilt optimalt att förlägga merparten av miljöstödspengarna på en enda yrkesgrupp, för vilken fördelningen mellan miljöintresserade och icke miljöintresserade inte verkar skilja sig nämnvärt från befolkningen i övrigt.

Genom begrepp som 'paternalism' och 'professionalism' kan vi börja förstå varför många av de i denna avhandling uppmärksammade planeringsproblemen varit så svåra att identifiera och åtgärda. Dessa begrepp avslöjar nämligen att det handlar om vissa negativa konsekvenser av en generellt sett positiv demokratisk ambition, där det goda syftet kan dölja det mindre goda handlingssättet. Ändamålen helgar medlen, som när vi skiftar från livsmedel till landskap utan att ifrågasätta de jordbrukspolitiska förutsättningarna och de administrativa systemen i grunden. Det är bra att man nu ser över lagstiftningsaspekterna genom att exempelvis börja använda sig av olika 'tvärvillkor' (cross-compliance), men vi kan givetvis inte nöja oss med detta. Det vi behöver är inte mer lagstiftning utan mindre, men en mer effektiv och relevant sådan. Det är nödvändigt att ta hänsyn till de miljöproblem som bara kan hanteras effektivt på lokala beslutsnivåer samtidigt som man ser över metoderna för att hantera miljöproblem som bara kan hanteras effektivt på en övergripande beslutsnivå. Annars förstärks intrycket av att jordbruks- och miljöstödspolitiken är socialingenjörernas nutida favoritlekplats. Man verkar vilja lägga livet till rätta för folk utan att behöva bry sig om den egentliga dialogen, eller utan att behöva ta hänsyn till att det viktigaste för en lyckad genomförandeplanering är att få verksamhetsnivåerna med på noterna:

"Varje planeringssituation kräver således förmåga att tolka nya samband och nya funktioner i det redan givna. Att omtolka det nödvändiga i termer av möjlighet är detsamma som att ge det nödvändiga mening, ofta många olika meningar. Därmed kan man säga att planering är ett skapande och omskapande av mening. Kreativiteten består i att se mera än en mening i orden, i sakförhållandena, i handlingarna, att se flera alternativa och valbara meningar i samma uttryck och i samma situation. Mångfald, inte enfald, är den goda planeringens jordmån. Ty en god planering är inte att binda upp, utan att ge möjlighet och att ge möjlighet är att skapa mening och handlingsfrihet. En god planering måste sikta till åtgärder

som kan underlätta för människor att finna handlingsmöjligheter och mening snarare än tvång och nödvändighet.” (Ramírez 1995a, s. 238).

### *Vidare forskning*

Den viktigaste poängen med denna avhandling har, för min egen del, varit de erfarenheter jag vunnit som planeringsforskare. Forskarstudiernas syfte är ju att bereda väg för den fortsatta forskningen, och i det avseendet är jag mer än nöjd med den grund jag nu har att bygga vidare på. Jag har fått möjlighet att fördjupa mig inom ett angeläget samhälls- och landskapsplaneringsområde, dvs. jordbrukspolitiken. Dessutom har jag fått goda insikter inom det planeringsteoretiska forskningsfältet. Kombinationen av jordbrukspolitik och planeringsteori har jag funnit särskilt intressant och utvecklingsbar, liksom jag funnit ett stort antal separata sidospår som jag skulle vilja fördjupa mig mer inom. Jag vill bara ytterst kortfattat nämna ett par av de mest självklara riktningarna för min fortsatta forskning, innan jag avslutar detta avhandlingsarbete.

Det första är givetvis det jordbrukspolitiska. För att kunna gå vidare inom detta område på ett så konstruktivt sätt som möjligt krävs, förutom mer tillämpad forskning, att jag lyckas vinna gehör för det perspektiv som här presenterats och att jag i samarbete med olika myndigheter och forskargrupper kan bygga upp fasta och kontinuerliga samarbetsformer. Det borde inte vara omöjligt, eftersom det jag lockar med är mer effektiva och mindre kostsamma miljöstödsprogram, vilka dock kräver en hel del nytt beträffande organisationsformer och handlingssätt.

Det andra är det planeringsteoretiska. Här återstår mycket att göra för att bättre förankra och utveckla det handlingsteoretiska perspektivet. En vidareutveckling av detta forskningsområde skulle i hög grad bygga på ett dialektiskt synsätt, där planeringspraktiken tillåts befrukta planeringsteorin. Samarbetsbasen skulle i det här fallet utgöras av planeringsforskare från olika länder och institutioner, där ett intresse för det handlingsteoretiska spåret tillåts vara vägledande. Uppbyggnaden av ett sådant nätverk är redan på god väg, genom José Luis Ramírez försorg.

## Litteratur och Källor

- Ackrill, Robert. 2000. *The common agricultural policy*. Sheffield Academic Press. Sheffield.
- Alfredsson, Björn & Wiman, Jan. 2001. Planning in Sweden - fundamentals outlined, s. 117-120 i Christoferson I (red). *Swedish planning - in times of diversity*. PLAN. Gävle.
- Andersen, Øivind. 1995. *I retorikkens bage*. Universitetsforlaget AS. Oslo.
- Andersen, E., Primdahl, J., Oñate, J.J., Peco, B., Cummings, C., Aguirre, J., Schramek, J. & Knickel, K. 1999. Environmental effects of agri-environmental measures implemented under Reg. 2078/92, s. 135-162 i Schramek, J., Biehl, D., Buller, H. & Wilson, G. (red). *Final consolidated report (FCR)*, FAIR1-CT95-274. Volume 1- main report. Frankfurt.
- Andreoli, M., Rossi, R. & Tellarini, V. 1999. Farm sustainability assessment: some procedural issues. *Landscape and Urban Planning* 46, 41-50.
- Arendt, Hannah. 1998 (1958). *Människans villkor - Vita activa*. Daidalos. Göteborg.
- Arendt, Hannah. 2003. Den sociala och politiska betydelsen. *Ord & Bild* 2-3/2003, 23-37.
- Aristoteles. 1993 (-330). *Politiken*. Paul Åströms förlag. Jonsered.
- Arlar, Finn. 2000. Aspects of landscape or nature quality. *Landscape Ecology* 15, 291-302.
- Asplund, Johan. 1983. *Tid, rum, individ och kollektiv*. LiberFörlag. Stockholm.
- Asplund, Johan. 1991. *Essä om gemeinschaft och gesellschaft*. Bokförlaget Korpen Göteborg.
- Baldlock, David & Lowe, Philip. 1996. The development of European agri-environmental policy, s. 8-25 i Whitby, M. *The European environment and CAP reform, policies and prospects for conservation*. CAB International. Wallingford.
- Beismann, Michael. 1997. Landscaping on a farm in northern Germany, a case study of conceptual and social fundaments for the development of an ecologically sound agro-landscape. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 63, 173-184.
- Bostedt, Göran. 2003. Styrmedel i skogsbruket, s. 109-112 i Hasund K.P. (red). *Det sydsvenska landskapet, framtidsvisioner och framtidsåtgärder, samt Idéer för framtidens skogslandskap*. Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift Årg. 142, nr. 1. Stockholm.
- Boström, Linda. 1997. *Våtmarksprojektet inom Rååns avrinningsområde, erfarenheter och sammanställning av anlagda våtmarker 1991-1997*. Miljökontoret. Helsingborg.
- Boverket. 2002. *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*. Karlskrona.
- Buller, H., Hart, K., Brives, H. & Wilson, G. 1998. *Farmer attitudes and participation as indicators of the effectiveness of agri-environmental schemes*. Working paper No 4. FAIR1-CT95-274. Paris & London.
- Buller, Henry & Brives, Hélène. 1999. Farmers, actors and the local 'construction' of agri-environmental knowledge, s. 201-206 i Schramek, J., Biehl, D., Buller, H. & Wilson, G. (red). *Final consolidated report (FCR)*, FAIR1-CT95-274. Volume 1- main report. Frankfurt.
- Buller, Henry. 2000. Regulation 2078: patterns of implementation, s. 219-253 i Buller, H., Wilson, G.A., Höll, A. (red). *Agri-environmental policy in the European Union*. Ashgate. Aldershot.

- Buller, Henry & Brives, Hélène. 2000. France: farm production and rural product as key factors influencing agri-environmental policy, s. 9-30 i Buller, H., Wilson, G.A., Höll, A. (red). *Agri-environmental policy in the European Union*. Ashgate. Aldershot.
- Buller, H., Wilson, G.A. & Höll, A. (red). 2000. *Agri-environmental policy in the European Union*. Ashgate. Aldershot.
- Bunte, Carin (proj. ledare). 1984. *Kulturminnesvårdsprogram för Skåne, del Malmöhus län*. Länsstyrelsen. Malmö.
- Camhis, Marios. 1979. *Planning theory and philosophy*. Tavistock Publications. London.
- Carlsen, Helene & Hasund, Knut Per. 2000. Sweden: agri-environmental policy and the production of landscape qualities, s. 51-70 i Buller, H., Wilson, G.A. & Höll, A. (red). *Agri-environmental policy in the European Union*. Ashgate Publishing Limited. Aldershot.
- Castells, Manuel. 1999. Utvecklingsmöjligheter i informationsåldern. *Ord & Bild* nr. 3/1999, 51-62.
- Castells, Manuel. 2000. Informationsnäten: samhällets ryggrad, skiss till en undersökande teori om nätverkssamhället. *Ord & Bild* nr. 6/2000, 113-126.
- Cederberg, Christel. 1998. *Life cycle assessment of milk production - A comparison of conventional and organic farming*. Institutet för livsmedel och bioteknik (SIK-Rapport 1998 Nr 643). Göteborg.
- Clunies-Ross, Tracey & Hildyard, Nicholas. 1992. *The politics of industrial agriculture*. Earthscan. London.
- Cassirer, Ernst. 1944. *An essay on man*. Yale University Press. New Haven.
- Cassirer, Ernst. 2000. *The logic of the cultural sciences*. Yale University Press. New Haven.
- Cobb, D., Feber, R., Hopkins, A., Stockdale, D., O'Riordan, T., Clements, B., Firbank, L., Goulding, K., Jarvis, S. & Macdonald, D. 1999. Integrating the environmental and economic consequences of converting to organic agriculture: evidence from a case study. *Land Use Policy* 16, 207-221.
- Collingwood, R.G. 1945. *The idea of nature*. Oxford University Press. Oxford.
- Collingwood, R.G. 1950 (1938). *The principles of art*. Oxford University Press. Oxford.
- Collingwood, R.G. 1978 (1939). *An autobiography*. Clarendon Press. Oxford.
- Collingwood, R.G. 1993. *The idea of history: with lectures 1926-1928*. Oxford University Press. Oxford.
- Djupsund, Göran. 1981. *Illusioner om planering, en studie i kommunplaneringens konsekvenser*. Åbo Akademi. Åbo.
- EC. 1997. *Consolidated version of the Treaty establishing the European Community*. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. Luxemburg.
- EC. 1999a. *Council Regulation (EC) No 1257/1999 – on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain regulations*. The Council of the European Union.
- EC. 1999b. *Commission Regulation (EC) No 1750/1999 – laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)*. The Commission of the European Communities.
- EC. 2000. *Europa och Agenda 2000: Unionen förstärks och utvidgas*. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. Luxemburg.



- EC. 2003. Trade in agriculture: Study shows openness of EU market to imports of farm products (IP/03/1113). [http://europa.eu.int/comm/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/index_en.htm). 6/8-2003.
- EEC. 1992. *Council Regulation (EEC) No 2078/92* – on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside. The Council of the European Communities.
- Ek, Birgitta & Rosqvist, Gunnar. 1997. Brev: *Synpunkter på miljöstöden till biologisk mångfald och värdefulla natur- och kulturmiljöer* (Dnr 13-4570/96). 25/1-1997. Jordbruksverket. Jönköping.
- Eklund, Anna. 1999. *Transaction costs of the Swedish agri-environmental program*. Institutionen för ekonomi, SLU Ultuna. Uppsala.
- Emanuelsson, U., Bergendorff, C., Billqvist, M., Carlsson, B. & Lewan, N. 2002. *Det skånska kulturlandskapet*. Naturskyddsföreningen. Lund.
- Englund, Gertie. 1997. *Så tänkte de, essäer om det forntida Egypten*. Carlsson. Stockholm.
- Europa. 2003. Europeiska unionen på Internet. Sökord "Verksamhetsområden – budget", [http://europa.eu.int/pol/financ/overview\\_sv.htm](http://europa.eu.int/pol/financ/overview_sv.htm). 13/11- 2003.
- FAIR1-CT95-274. 1996. *Technical annex*, Implementation and effectiveness of EU agri-environmental schemes established under regulation 2078/92. Frankfurt.
- Faludi, Andreas. 1973. *Planning theory*. Pergamon Press. Oxford.
- Faludi, Andreas. 1986. *Critical rationalism and planning methodology*. Pion Limited. London.
- Faludi, Andreas. 1987. *A decision-centred view of environmental planning*. Pergamon press. Oxford.
- Faludi, Andreas & Valk, Arnold van der. 1994. *Rule and order, Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Kluwer academic publishers. Dordrecht.
- Fearne, Andrew. 1997. The history and development of the CAP 1945-1990, s. 11-55 i Ritson, C. & Harvey, D.R. (red). *The common agricultural policy*. CAB International. London.
- Feyerabend, Paul. 2000 (1975). *Mot metodtvånget*. Arkiv förlag. Lund.
- Fischer, Frank & Forester, John (red). 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press. Durham, N.C.
- Flyvbjerg, Bent. 1991a. *Rationalitet og magt, Bind I, det konkrete videnskab*. Akademisk Forlag. Odense.
- Flyvbjerg, Bent. 1991b. *Rationalitet og magt, Bind II, et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*. Akademisk Forlag. Odense.
- Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making social science matter, why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Forester, John. 1989. *Planning in the face of power*. University of California Press. Berkeley.
- Forester, John. 1993. *Critical theory, public policy, and planning practise, toward a critical pragmatism*. State University of New York Press. Albany.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton University Press. Oxford.
- Fuller, R. J. 1982. *Bird habitats in Britain*. Poyser. Calton.
- Gadamer, Hans-Georg. 1997. *Sanning och metod, i urval*. Daidalos. Göteborg.
- Germundsson, Tomas & Schlyter, Peter (red). 1999. *Atlas över Skåne*, Sveriges nationalatlas (SNA). Vällingby.
- Gallezot, Jaques. 2003. *Real access to the EU's agricultural market* (INRA-rapport, 24/6-2003). Paris.

- Glesbygdsverket (odat.). *LEADER+, Sverige 2000-2006* (informationsbroschyr). Östersund.
- Glesbygdsverket. 2001. *Nationellt program för LEADER+ i Sverige*. Östersund.
- Glesbygdsverket. 2002. *Årsrapport 2001 för gemenskapsinitiativet LEADER+ i Sverige*. Östersund.
- Grafen, Annegret & Schramek, Jörg. 2000. Germany: complex agri-environmental policy in a federal system, s. 119-143 i Buller, H., Wilson, G.A., Höll, A. (red). *Agri-environmental policy in the European Union*. Ashgate. Aldershot.
- Gröndahl, Britta. 1988. *Pierre-Joseph Proudhon: socialist, anarkist, federalist* (2:a utg). Federativ. Stockholm.
- Gullberg, Anders. 1981. *Det fängslade planeringstänkandet - planering och utvärdering granskade*. Rapport R87:1981. Byggforskningsrådet. Stockholm.
- Gullberg, Anders. 1984. *Det fängslade planeringstänkandet - och sökandet efter en verklighetsutväg*. Akademisk avhandling. Sociologiska institutionen, Lunds Universitet. Lund.
- Gurevitj, Aron J. 1979. *Feodalismens uppkomst i Västeuropa*. Tidens Förlag. Stockholm.
- Gustavsson, Roland & Ingelög, Torleif. 1994. *Det nya landskapet: kunskaper och idéer om naturvård, skogsodling och plantering i kulturbygd*. Skogsstyrelsen. Jönköping.
- Haberl, H., Batterbury, S. & Moran, E. 2001. Using and shaping the land: a long term perspective. *Land Use Policy* 18, 1-8.
- Habermas, Jürgen. 1984a. *The theory of communicative action, volume 1 - Reason and the rationalization of society*. Polity Press. Cambridge.
- Habermas, Jürgen. 1984b. *Den rationella övertygelsen, en antologi om legitimitet, kris och politik*. Akademilitteratur. Stockholm.
- Habermas, Jürgen. 1995. *Kommunikativt handlande, texter om språk, rationalitet och samhälle*. Daidalos. Göteborg.
- Haækkerup, Nick. 1998. *Kontrol og sanktioner i EF-retten - bekaempelse af uregelmaessigheder over for EF's budget*. Jurist- og Oekonomforbundets Forlag. København.
- Hallgren, Lars. 2003. *I djupet av ett vattendrag, om konflikt och samverkan vid naturresurshandling*. Institutionen för landskapsplanering, SLU Ultuna. Uppsala.
- Hardin, Garrett. 1972 (1968). The tragedy of the commons (The original essay), s. 250-264 i Hardin G. *Exploring new ethics for survival*. The Viking Press. New York.
- Hart, Kaley & Wilson, Geoff A. 2000. United Kingdom: from agri-environmental policy shaper to policy receiver?, s. 95-117 i Buller, H., Wilson, G.A., Höll, A. (red). *Agri-environmental policy in the European Union*. Ashgate. Aldershot.
- Hasund, Knut Per. 1991. *Landskapspolitiken i Sverige 1960-90 - en empirisk utvärdering*. Rapport 41. Institutionen för ekonomi, SLU Ultuna. Uppsala.
- Hasund, Knut Per. 1992a. *Generell och värdedifferentierad arealersättning - förslag till ersättningsystem för jordbruksmarkens kollektiva nyttigheter*. Småskriftserien nr. 67. Institutionen för ekonomi, SLU Ultuna. Uppsala.
- Hasund, Knut Per. 1992b. *Politikens inverkan på jordbrukslandskapet*, Småskriftserien nr 64. Inst. för Ekonomi, SLU Ultuna. Uppsala.
- Hasund, Knut Per. 1999. Conclusions, socio-economic study, s. 185-187 i Schramek, J., Biehl, D., Buller, H. & Wilson, G. (red). *Final consolidated report (FCR), FAIR1-CT95-274*. Volume 1- main report. Frankfurt.

- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative planning - shaping places in fragmented societies*. Macmillian Press LTD. London.
- Heisenberg, Werner. 2000 (1962). *Physics and philosophy*. Penguin. London.
- Helsingborg. 1992. *Naturvårdsplan för Helsingborgs kommun* (Stadsbyggnadskontoret). Helsingborg.
- Helsingborgs Museum. 1991. *Kulturminnesvårdsprogram för Helsingborgs kommun*. Helsingborg.
- Hildebrand, Philipp M. 2002. The European Community's environmental policy, 1957 to '1992': from incidental measures to an international regime?, s. 13-36 i Jordan, A. (red). *Environmental policy in the European Union*. Earthscan. London.
- Hodge, Ian. 2001. Beyond agri-environmental policy: towards an alternative model of rural environmental governance. *Land Use Policy* 18, 99-111.
- Hoppe, Göran. 1997. Jordskiftena och den agrara utvecklingen, s. 254-270 i Larsson, Bengt, M.P., Morell, M. & Myrdal, J. (red). *Agrarhistoria*. LT. Stockholm.
- Huylenbroeck, Guido van & Whitby, Martin (red). 1999. *Countryside stewardship: farmers, policies and markets*. Elsevier Science Ltd. Oxford.
- Hägerstrand, Torsten. 1988. Krafter som format det svenska kulturlandskapet, s. 16-55 i Heurling B (red). *Mark & Vatten år 2010 – framtidsbedömningar om kulturlandskapets utveckling*. Bostadsdepartementet. Stockholm.
- Jerhammar, Gisela. 1996. Krångliga regler för att söka EU-stöd: Nils vilse i bidragen. *Miljöaktuellt nr. 9-1996* (Naturvårdsverkets tidning), s. 3.
- Johansson, Ingvar & Liedman, Sven-Eric. 1993. *Positivism & marxism*. Daidalos. Göteborg.
- Jordan, Andrew (red). 2002a. *Environmental policy in the European Union – actors, institutions & processes*. Earthscan. London.
- Jordan, Andrew. 2002b. The implementation of EU environmental policy: A policy problem without a political solution, s. 301-328 i Jordan, A (red). *Environmental policy in the European Union – actors, institutions & processes*. Earthscan. London.
- Jordbruksdepartementet. 2000. *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006* (LBU-programmet). Jordbruksdepartementet. Stockholm.
- Jordbruksverket. 1995. *Förordning om miljöstöd* (SJVFS 1995:133). Jönköping.
- Jordbruksverket. 1996a. *Miljöstöd 1996 - Biologisk mångfald och kulturmiljövården, Miljö känsliga områden*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 1996b. *Svar på de vanligaste frågorna om miljöstödet till kulturmiljöer*. Informationsenheten, SJV (1996-02-29). Jönköping.
- Jordbruksverket. 1997. *Miljöstöd 1997*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 1998a. *Miljöstöd 1998*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 1998b. *Nya miljöstöd 1998 - Resurshushållande konventionellt jordbruk - Återskapande av slätterängar*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2000a. *Sveriges miljö- och landsbygdsprogram 2000-2006*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2000b. *Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2001a. *Stöd för miljövänligt jordbruk 2001*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2001b. *Projektstöd för utveckling av landsbygden 2001-2006*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2001c. *Översyn av Miljö- och Landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000-2006*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2002a. *Plus och minus för miljön - miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik*. Jönköping.

- Jordbruksverket. 2002b. *Stöd för miljövänligt jordbruk 2002*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2002c. *Miljöprojektet Greppa Näringen utökas*. <http://www.sjv.se/net/SJV/Startsida/Nyhetsarkiv/Nyheter/1031226131090>. 17/11-2003.
- Jordbruksverket. 2003a. *Stöd för miljövänligt jordbruk 2003*. Jönköping.
- Jordbruksverket. 2003b. *530 miljoner i miljöersättningar betalas ut i oktober*. <http://www.sjv.se/net/SJV/Startsida/Nyhetsarkiv/Nyheter/1066727705645>. 18/11-2003.
- Jullien, François. 2001. *En vis är utan idé, eller det andra hos filosofin*. Anthropos. Gråbo.
- Kafka, Franz. 2001. *Processen*. Bakhåll. Lund.
- Kaila, Eino. 1967 (1939). *Den mänskliga kunskapen, vad den är och vad den icke är*. Universitetskanslerämbetet. Stockholm.
- Kleijn, D., Berendse, F., Smit, R. & Gilissen, N. 2001. Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413, 723-725.
- Klein, Naomi. 2001. *No Logo*. Ordfront Förlag. Stockholm.
- Kristensen, Lone & Primdahl, Jørgen. 2000. Planlægning, landbrug, og landskab - en analyseramme. *Kart og Plan 3-2000*, 183-194.
- Kuhn, Thomas S. 1997 (1962). *De vetenskapliga revolutionernas struktur*. Thales. Stockholm.
- Larsson, Börje (red). 1994. *Livet i Vallåkra*. Vallåkra Intresseförening. Vallåkra
- Larsson, Anders (proj. ansv.). 1995. *Naturvårdsprogram för Malmöhus län, del 1, Beskrivning av naturvärden* (remissupplaga 1995-02-15). Länsstyrelsen. Malmö.
- Larsson, Maria & Olsson, Roger. 2001. Världsarv med rötter i medeltiden. *Sveriges Natur* 3/4-01, 21-25.
- Laurilla, Ilkka P. 2000. European model of agriculture, s. 59-75 i Lankoski, L. (red). *Multifunctional character of agriculture*. Agricultural Economics Research Institute. Helsinki.
- Lindén, Ann-Charlotte. 1999. *Systemering av rumslig information för analys av EU-bidragens påverkan på jordbrukslandskapet i Vallåkraområdet*. Institutionen för landskapsplanering, SLU. Alnarp.
- Ljung, Magnus. 2001. *Collaborative learning for sustainable development of agri-food systems*. Institutionen för landskapsplanering, SLU Ultuna. Uppsala.
- Louloudis, L., Beopoulos, N. & Vlahos, G. 2000. Greece: late implementation of agri-environmental policies, s. 71-93 i Buller, H, Wilson, G.A. & Höll, A. (red). *Agri-environmental policy in the European Union*. Ashgate. Aldershot.
- Lundquist, Lennart. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur. Lund.
- Lundquist, Lennart. 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Studentlitteratur. Lund.
- Lundquist, Lennart. 1994. *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys – problem, trender och program*. Studentlitteratur. Lund.
- Lundquist, Lennart. 1997. *Fattigvårdsfolket – ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*. Lund University Press. Lund.
- Lundquist, Lennart. 1999. Ämbetsmännen som demokratins väktare, s. 147-177 i *Maktdelning*, Demokratiutredningens forskarvolym 1 (SOU. 1999:76). Stockholm.
- Lång, Fredrik. 1982. *När Thales myntade uttryck*. Förlagsdraken. Esbo.
- Lång, Fredrik. 1986. *Det industrialiserade medvetandet, arbete och rationalitet från Platon till Nietzsche*. Förlaget Draken. Helsingfors.
- Marcuse, Herbert. 1968. *Den endimensionella människan*. Aldus/Bonnier. Stockholm.

- Marsh, John S. 1997. The policy approach to sustainable farming systems in the EU. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 64, 103-114.
- Melin, Mats & Schäder, Göran. 1999. *EU:s konstitution, maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Norstedts Juridik AB. Stockholm.
- Mäntysalo, Raine. 2000. *Land-use planning as inter-organizational learning*. Department of Architecture, University of Oulu. Oulu.
- NE. 2003a. Nationalencyklopedin, nätupplagan. Sökord "anföringstecken", [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=114685](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=114685). 1/12-2003.
- NE. 2003b. Nationalencyklopedin, nätupplagan. Sökord "politik", [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=285063](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=285063). 7/11-2003.
- NE. 2003c. Nationalencyklopedin, nätupplagan. Sökord "implementeringsforskning", [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=210696](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=210696). 16/12-03.
- NE. 2003d. Nationalencyklopedin, nätupplagan. Sökord "homeostas", [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=204658](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=204658). 18/11-2003.
- NE. 2003e. Nationalencyklopedin, nätupplagan. Sökord "Wiener, Norbert", [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=342570](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=342570). 18/11-2003.
- NE. 2003f. Nationalencyklopedin, nätupplagan. Sökord "systemteori", [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=322207](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=322207). 18/11-2003.
- NE. 2004. Nationalencyklopedin, nätupplagan. Sökord "cybernetik", [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=148885](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=148885). 31/1-2004.
- Nordin, Svante. 1995. *Filosofins historia, det västerländska förnuftets äventyr från Thales till postmodernismen*. Studentlitteratur. Lund.
- Nordin, Svante. 1999. *Det politiska tänkandets historia*. Studentlitteratur. Lund.
- Nylund, Katarina. 1995. *Det förändrade planeringstänkandet*. Nordplan. Stockholm.
- Olsson, Gunnar. 1990. *Antipasti*. Bokförlaget Korpen. Göteborg.
- Olsson, Gunnar. 1996. Aningsans aning: Glimtar av en humanvetenskaplig handlingsteori, s. 54-70 i Olsson, G. *Poste restante*. Nordplan. Stockholm.
- Oñate, J.J., Andersen, E., Peco, B. & Primdahl, J. 2000. Agri-environmental schemes and the European agricultural landscapes: the role of indicators as valuing tools for evaluation. *Landscape Ecology* 15, 271-280.
- Ong, Walter J. 1990. *Muntlig och skriftlig kultur, teknologiseringen av ordet*. Anthropolis. Göteborg.
- Oxfam. 2002. *Rigged rules and double standards*. Oxfam International.
- Persson, Pär. 1997. *Uppföljning av närsaltreduktion i Rååns nyanlagda våtmarker, årsrapport 1996-1997*. Miljökontoret. Helsingborg.
- Pickles, John. 1985. *Phenomenology, science and geography*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Platon. 2001. *Skrifter. bok 2. Atlantis*. Stockholm.
- Popper, Karl R. 1995 (1959). *The logic of scientific discovery*. Routledge. London.
- Pretty, Jules N. 1995. *Regenerating agriculture - policies and practise for sustainability and self-reliance*. Earthscan. London.
- Pretty, Jules N. 1998. Supportive policies and practise for scaling up sustainable agriculture, s. 23-45 i Röling N.G. & Wagemakers, M.A.E. (red). *Facilitating sustainable agriculture*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Primdahl, Jørgen & Brandt, Jesper. 1997. CAP, nature conservation and physical planning, s. 177-186 i Laurent, C. & Bowler I (red). *CAP and the regions; building a multidisciplinary framework for the analysis of the EU agricultural space*. Institut National de la recherche agronomique. Paris.

- Primdahl, Jørgen. 1999. Agricultural landscapes as places of production and for living in owner's versus producer's decision making and the implications for planning. *Landscape and Urban Planning* 46, 143-150.
- Primdahl, Jørgen & Kristensen, Lone. 2000. Analyser af planlægningen og landskabsudviklingen - begreber og sammenhænge, s. 90-102 i Skärbäck, E. *Planering för landskap. Stad & Land* 166. Alnarp.
- Primdahl, Jørgen & Kristensen, Lone. 2003. Danske erfaringer med det åbne lands planlægning, s. 11-24 i Hasund K.P. (red). *Det sydsvenska landskapet, framtidsvisioner och framtidsåtgärder, samt Idéer för framtidens skogslandskap*. Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift Årg. 142, nr. 1. Stockholm.
- Primdahl, J., Peco, B., Schramek, J., Andersen, E & Onate, J.J. 2003. Environmental effects of agri-environmental schemes in Western Europe. *Journal of Environmental Management* 67, 129-138.
- Prisma. 1996. *Prismas engelska ordbok*. Rabén Prisma. Stockholm.
- Ramírez, José Luis. 1979. *Kommunplanering i Haninge, en modell för kommunal planeringsverksamhet*. Haninge kommun.
- Ramírez, José Luis. 1985. *Individens ställning i det kommunala självstyret, ideologikritisk genomgång av en historisk förändring*. Meddelande 1985:11. Nordplan. Stockholm.
- Ramírez, José Luis. 1986. *Om frihet*. Meddelande 1986:4. Nordplan. Stockholm.
- Ramírez, José Luis. 1993a. *Positivism eller hermeneutik*. Nordplan. Stockholm.
- Ramírez, José Luis. 1993b. Stadens dubbla betydelse, eller stadsbyggnad som logik och som retorik. *Nordisk Arkitekturforskning* 1993:4, 25-36.
- Ramírez, José Luis. 1995a. *Skapande mening, en begreppsgenealogisk undersökning om rationalitet, vetenskap och planering*. Avhandling 13:2. Nordplan. Stockholm.
- Ramírez, José Luis. 1995b. *Skapande mening, bidrag till en humanvetenskaplig handlings- och planeringsteori*. Avhandling 13:1. Nordplan. Stockholm.
- Ramírez, José Luis. 1995c. *Om meningens nedkomst, en studie i antropologisk topologi*. Nordplan. Stockholm.
- Ramírez, José Luis. 1996. Planeringsteori som humanvetenskaplig aktivitet, s. 106-121 i Olsson G. (red). *Poste restante*. Nordplan. Stockholm.
- Ramírez, José Luis. 1997. *Synekdoke - om begreppsfenomenologi och om retorik som praktikens kunskapsteori*. Bidrag till forskarkonferensen "Kunskap och handling II" i Lund (6-8/10-1997). Nordregio. Stockholm.
- Ramírez, José Luis. 2000. *Socialplaneringens verktyg, en handlingsteoretisk undersökning i ett humanvetenskapligt perspektiv*. Promemoria nr. 13, Regionplane- och Trafikkontoret. Stockholm.
- Raworth, Kate. 2002. *The great EU sugar scam*. Oxfam International.
- Regnell, Gösta. 2002. Nya våtmarker på gång!, s. 20-21 i *Skåne - ett rikt odlingslandskap?* Miljötillståndet i Skåne, Årsrapport 2002. Länsstyrelsen i Skåne län.
- Reiter, Ole. 2003. Stadslandskapets utveckling, s. 49-55 i Hasund K.P. (red). *Det sydsvenska landskapet, framtidsvisioner och framtidsåtgärder, samt Idéer för framtidens skogslandskap*. Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift Årg. 142, nr. 1. Stockholm.
- Riksan tikvarieämbetet. 1995. *Värdefulla natur- och kulturmiljöer i jordbrukets miljöstud - om ersättning för skötsel av värdefulla natur- och kulturmiljöer*. Stockholm.
- Riksdagen. 1990. *Regeringens proposition 1989/90:146 om livsmedelspolitiken*. Stockholm.

- Ritson, Christopher & Swinbank, Alan. 1997. Europe's green money, s. 115-138 i Ritson, C & Harvey, D.R. (red). *The common agricultural policy*. CAB International. Wallingford.
- Ritson, Christopher & Harvey, David (red). 1998. *The common agricultural policy* (2 ed). CAB International. Wallingford.
- Rosenberg, Göran. 1991. När marknaden kom till byn, s. 93-125 i Rosenberg, G. *Medborgaren som försvann, om politikens kris och möjligheter* (1993). Bromberg. Stockholm.
- Rosenberg, Göran. 1993. *Medborgaren som försvann, om politikens kris och möjligheter*. Bromberg. Stockholm.
- Rothstein, Bo & Stolle, Dietlind. 2003. Generell välfärd skapar socialt kapital. *Tvårsnitt nr. 1/2003*, 14-25.
- Röling, Niels G. & Jiggins, Janice. 1998. The ecological knowledge system, s. 283-311 i Röling N.G. & Wagemakers, M.A.E. (red). *Facilitating sustainable agriculture*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Röling, N.G. & Wagemakers, M.A.E. (red). 1998. *Facilitating sustainable agriculture*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SCB. 2000. *Jordbruksstatistisk årsbok 2000*. Stockholm.
- SCB. 2003. *Jordbruksstatistisk årsbok 2003*. Stockholm.
- Schmid, Herman. 1999. *EU-böld fylld av fusk*. SDS, 18/3-1999. Malmö.
- Schramek, J., Biehl, D., Buller, H. & Wilson, G. (red). 1999. *Final consolidated report* (FCR), FAIR1-CT95-274. Implementation and effectiveness of agri-environmental schemes established under regulation 2078/92. Volume 1-main report. Frankfurt.
- Schramek, Jörg. 1999. Scheme objectives, s. 193-195 i Schramek, J., Biehl, D., Buller, H. & Wilson, G. (red). *Final consolidated report* (FCR), FAIR1-CT95-274. Volume 1- main report. Frankfurt.
- Senti, Richard. 2002. The present legal basis of the world trade system, s. 44-119 i Wohlmeyer, H & Quendler, T. (red). *The WTO, agriculture and sustainable development*. Greenleaf Publishing Limited. Sheffield.
- SFS. 2000. *Förordning (2000/577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder*. Stockholm.
- Skage, Olav R. 1984. Hvordan føre dialog med de areelle næringene om landskapet. *Plan 5-6/1984*, 262-266.
- Skage, Olav R. 1987. Naturresurshusholdning i samfunnsplanleggingen – forsøk till analyse av systemet for oversiktlig fysisk planlegging i Sverige, s. 13-20 i BFR. *Naturresurser i samhällsplaneringen, en forskarantologi*. Stockholm.
- Skage, Olav R. 1992. *Planeringens möjligheter*. Stad och land i samverkan, Lantbrukskonferensen 1992. SLU-rapport. Uppsala.
- Skage, Olav R. 1996. *Låter sig landskapet planeras?* Festföreläsning vid installations- och promotionshögtid vid SLU Ultuna den 5/10-1996. Ultuna/ Uppsala.
- Skärbäck, Erik. 1981. *Landskapsinformation och planering*. Institutionen för Landskapsplanering, SLU. Alnarp.
- Skärbäck, Erik. 1997. *Balanserad samhällsbyggnad*. Movium. Alnarp.
- SOU. 1993. *Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG* (SOU 1993:33). Stockholm.
- SOU. 1994. *Förstärkta miljöinsatser i jordbruket* (SOU 1994:82). Stockholm.
- SOU. 1996. *Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige* (SOU 1996:65). Stockholm.
- SOU. 2000. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* (SOU 2000:1). Stockholm.

- SOU. 2003. *Mot en ny landsbygdspolitik* (SOU 2003:29). Stockholm.
- Squires, Gregory D. 2002. Partnership and the pursuit of the private city, s. 239-259 i Fainstein S.S. & Campbell, S. (red). *Readings in urban theory* (2. ed). Blackwell Publishers. Oxford.
- Stenpil, Lars & Olsson, Anna Karin. 1996. Yttrande: *Angående synpunkter på regelverket för stöd till biologisk mångfald och värdefulla natur- och kulturmiljöer* (18/10-1996). Länsstyrelsen. Malmö.
- Stenseke, Marie. 2001. *Landskapets värden, lokala perspektiv och centrala utgångspunkter*. Kulturgeografiska Institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet. Göteborg.
- Strömbeck, Monica. 1996. *Synpunkter på regelverket för stöd till biologisk mångfald och värdefulla kultur- och naturmiljöer*. Brev till Lst-Malmö, Jordbruksministern och SJV, 15/10-1996. Tjörnedala, Lövestad.
- Swinbank, Alan. 1997. The CAP decision-making process, s. 57-80 i Ritson, C. & Harvey, D.R. (red). *The common agricultural policy*. CAB International. Wallingford.
- Thesleff, Holger. 1990. *Platon*. Pegas AB. Lund.
- Topulos, Katherine. 2003. *Research guides - European Union*. Duke Law. <http://www.law.duke.edu/lib/ResearchGuides/eu/euframe.html>. 10/11-2003.
- Törnqvist, Tommy. 1995. *Skogsrikets arvingar – en sociologisk studie av skogsägarskapet inom privat, enskilt skogsbruk*. Samhällsvetenskapliga forskningsinstitutet (SAMU). Uppsala.
- Valk, Arnold van der. 2002. The Dutch planning experience. *Landscape and Urban Planning* 58, 201-210.
- Valve, Helena. 2002. Implementation of EU rural policy: is there any room for local actors? The case of East Anglia, UK. *Landscape and Urban Planning* 61, 125-136.
- Weale, Albert. 2002. Environmental rules and rule-making in the European Union, s. 198-213 i Jordan, A. (red). *Environmental policy in the European Union – actors, institutions & processes*. Earthscan Publications Ltd. London.
- Wiberg, Sven. 1999. *Varför planering? Kvalitet99* AB. Göteborg.
- Wiener, Norbert. 1952. *Materia, maskiner, människor - cybernetiken och samhället*. Forum. Stockholm.
- Wilson, G.A., Buller, H. & Höll, A. 2000. Conclusions: agri-environmental policy beyond Regulation 2078, s. 255-260 i Buller, H., Wilson, G.A., Höll, A. (red). *Agri-environmental policy in the European Union*. Ashgate. Aldershot.
- Winther-Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise. 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Studentlitteratur. Lund.
- Woerkum, Cees van & Aarts, Noëlle. 1998. Communication between farmers and government over nature: a new approach to policy development, s. 272-280 i Röling N.G. & Wagemakers, M.A.E. (red). *Facilitating sustainable agriculture*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Wohlmeyer, Heinrich & Quendler, Theodor (red). 2002. *The WTO, agriculture and sustainable development*. Greenleaf Publishing Limited. Sheffield.
- Yin, Robert K. 1993. *Applications of case study research*. Sage. Newbury Park.
- Yin, Robert K. 1994. *Case study research, design and methods* (2. ed.). Sage. Thousand Oaks.
- Åhnberg, Annika. 1997. Brev till Monica Strömbeck, 26/11-1997 (Jo96/2872) Jordbruksdepartementet. Stockholm.



## Bilaga 1, "Jämförelse mellan olika slags vetande" (J.L. Ramírez)

### *Jämförelse mellan olika slags vetande*

EXAKT VETENSKAP	ERFARENHETS- OCH EXPERIMENTVETENSKAP	HUMANVETENSKAP
<i>Grundtyp:</i> Matematik	Naturvetenskap	Historia
<i>Studieobjektets status:</i> Oberoende av erfarenheten	Observerbart el. framkallat	Ej observerbart
<i>Syfte och dess uttryck:</i> Upptäcka det som ingår i en idé (Tautologisk utsaga)	Upptäcka det som kännetecknar en viss typ av fenomen (Universaliserbar utsaga)	Förstå det konkreta i ett visst sammanhang (Betydelseutsaga)
<i>Logisk utgångspunkt:</i> Axiom eller postulat	Hypoteser	Kända händelser av människt slag
<i>Slutsats:</i> Apodiktisk Bortom tid och rum	Assertorisk Förutsägbarhet (framtid)	Tolkning När och var
<i>Inferensform:</i> Deduktion Från allmänt och explicit till partikulärt / implicit	Induktion Från partikulärt och känt till allmänt / okänt	Intentionell inferens Från partikulärt känt till partikulärt okänt
<i>Sanningstyp:</i> Analytisk	Syntetisk	Fråga-svar
<i>Bevistyp:</i> Kompulsiv	Permisiv (Kompulsiv om slutsatsen är negativ)	

Samhällsvetenskaperna förekommer inte i ovanstående schema. De tillkom på senare tid som ett försök att beskriva människan och samhället på samma sätt som naturvetenskapen gör med naturfenomen. Samhällsvetenskapliga begrepp kan inte definieras på samma sätt som naturvetenskapernas utan de är genomsyrade av tvetydigheter och förgivettagna tolkningar.



## Bilaga 2, Intervjufrågor

Följande beskriver den svenska översättningen av den engelska originalversionen av frågeenkäten. Frågor markerade med siffror anger frågor som ställdes till brukare i samtliga 10 deltagande länder. Frågor markerade med # är frågor som endast ställdes till de svenska jordbrukarna. Svartalternativen anges endast i text, ej enligt svarets kodifiering. S markerar fasta svartalternativ. Ö markerar öppna svartalternativ, antingen som följdfråga eller huvudfråga.

### A- Om anslutning till miljöstöden

- 1.1 Deltar ni i nuvarande miljöstödsprogram? (S: ja, nej.)
- 1.2 Vilka av miljöstöden deltar ni i? (S: ha och startår för slätterängar, betsmarker, KULT, våtmarker och småvatten, extensiv vall och skyddszoner, ekologisk odling samt bevarande av utrotningshotade husdjursraser.)
- 1.3 Har ni deltagit i tidigare miljöstödsprogram eller omfattats av naturmiljöförordningar som berört ert företag? (S: nej, ja → alt. NOLA, landskapsvårdsavtal, naturreservat, NYLA, LIO, KOLA, kommunala skötselkontrakt, beredskapsarbeten, fornminneslagen, hänsynsparagrafen, övrigt. Ö: Om ja, vad är era åsikter om dessa tidigare åtgärder jämfört med nuvarande miljöstöd?)
- #1 Anser ni att NOLA/Landskapsvårdsavtal var bättre eller sämre än nuvarande miljöstöd för landskapet och/eller växt- och djurlivet? (S: bättre, sämre, ingen skillnad. Ö: På vad sätt?)
- #2 Anser ni att NOLA/Landskapsvårdsavtal var mer eller mindre rättvist än nuvarande miljöstöd? (S: mer, mindre, ingen skillnad. Ö: På vad sätt?)
- 1.4 Får ert jordbruksföretag betalning via andra nationella eller EU-finansierade program? (S: ja, nej. Ö: Om ja, anser ni att några av dessa stöd krockar eller inte är förenliga med varandra, och i så fall, på vilket sätt?)

### B- Frågor om förändringar i jordbruket

- 2.1 Jordbruksprodukter i hektar, total jordbruksmark, egen mark, arrenderad mark, utarrenderad mark, skog, åker, -fånggrödor, -spannmål, -vall, -grödor i växtodlingen, betsmarker, -tillfälliga betesmarker, -permanent betesmarker, #natur-/kulturbetesmarker, energiskog, träda, övergiven mark. (S: idag, våren 1995<sup>158</sup>, förändr. p.g.a. miljöstödet, om 5 år, #-med eller utan stöd)
- 2.2 Ej för Sverige (How much of your land is unsuitable for the use of machinery?)
- 2.3 Hur mycket av följande insatsmedel använder ni?, N (kg/ha), gödsel (m<sup>3</sup>/ha), rötslam (m<sup>3</sup>/ha). (S: ansluten betesmark, ansluten åkermark, övrig betesmark, övrig åkermark - med ev. variation för spannmål, oljeväxter eller vall på åkermark.)
- 2.4 Använder ni bekämpningsmedel? (S: ja, nej. Ö: om möjligt - ange koncentration och frekvens jämfört med rekommenderad dos.)
- 2.5 Har någon av följande förändringar ägt rum sedan våren 1995 (i hektar)?, åker → permanent betesmark, permanent betesmark → åker, åker → övergiven

<sup>158</sup> 1995 för Sverige och Österrike. 1992 för övriga länder i undersökningen.

mark, åker → skog, permanenta grödor → åker, permanent betesmark → övergiven mark, permanent betesmark → skog, övergiven mark → betesmark, övergiven mark → åker. (S: hela gården, mark anslutet till stödet (endast deltagare), stödberättigad mark.)

- 2.6 Finns det några av följande objekt på er gård, och om så, hur hävdas dessa? Ange mellan 1 och 5, där 1 = ingen hävd, 5 = intensiv hävd, - = nyskapta (fanns ej 1995), stenmur, brukningsväg, åkerrenar, alléer, åkerholmar, solitärträd, öppna diken, naturbetesmarker, övrigt. (S: antal/m, idag, våren 1995, förändringar p.g.a. miljöstödet, om 5 år, veckor/ 5 år.)<sup>159</sup>
- #3 Av de ovan uppräknade objekten, kan ni uppge hur mycket tid ni beräknar åtgå till skötsel av var och en av objekten?
- 2.8 Husdjur (vilka vi sedan räknade om till djurenheter (LU) efter särskilda mallar), köttdjur, mjölkkor, kalvar < 6 månader, svin, får, lamm, getter, hästar, hönor, övrigt. (S: nuvarande situation (1997), våren 1995, förändringar p.g.a. miljöstödet (- 0 +), om 5 år (- 0 +).)
- 2.9 Hur många av era djur betar och hur länge?, naturbetesmark, kulturbetesmark, åkermarksbete. (S: 1; egna/arrenderade betesmarker, 1.1; egna djur, 1.2; andras, 1.1.1-1.2.3; djur (sort), antal (No), tid i månader.)
- #2.9 Har betestrycket ökat på era eller arrenderade betesmarker p.g.a. miljöstödet? (S: ja, nej, vet inte.)
- 2.10 Erhåller ni extra gödsel/foder/hö från andra gårdar, eller säljer/skänker ni till andra? Naturgödsel (m<sup>3</sup>), foder (t), hö (t). (S: erhåller från andra, säljer/skänker till andra.)
- 2.11 Arbetskraft (heltid = 1 person uteslutande sysselsatt i jordbruket under hela året, heltid; 1600h = 1.0, halvtid; 800h = 0.5 etc.), inom familjen (antal), utom familjen (antal). (S: nuvarande situation, våren 1995, förändringar p.g.a. miljöstödet (-, 0, +), om 5 år (-, 0, +).)
- 2.12 Hur många sammanhängande enheter brukar ni (som inte bryts av hinder)? Jordbruksenheter. (S: nuvarande situation (1997), förändringar p.g.a. miljöstödet (-, 0, +).)

### C- Frågor om stödet

3. Information
- 3.1 Vad tror ni är huvudsyftet med miljöstöden? (Ö)
- 3.2 Känner ni er väl informerad om stöden? (S: -1 → +1)
- 3.3 Varifrån erhöll ni information och hur viktig var den för ert beslut att delta/ ej delta i miljöstödet? Media- lantbrukstidskrifter, dagstidningar, TV, radio, Internet. Institutioner/aktörer- familjemedlemmar, diskussioner med andra brukare, den lokala LRF-avdelningen, Länsstyrelsens/kommunens tjänstemän, informationsmaterial från myndigheter, lantbruksrådgivning/hushållningssällskap, miljöorganisationer, närvarit vid informationsmöten, statliga myndighe-

---

<sup>159</sup> Övriga länder I undersökningen frågade om borttagande eller nyskapande av element, men vi frågade de svenska brukarna om förändringar i skötselarbetet, eftersom detta är mer relevant mot bakgrund av svensk lagstiftning och den korta tid som förflutit sedan stödets introduktion.

- ter (SNV, RAÄ), ekologiska odlares intresseorganisation, övrigt. (S: erhållit information, oviktig/viktig (-1→ +1).)
- 3.4 Hur kan miljöstöden bättre lanseras eller marknadsföras? (Ö)
- 3.5 Är ni medlem i någon organisation med relevans för miljöstöden? LRF, Naturskyddsföreningen, Hembygdsförening, övrigt. (S: ja, nej)
- #4 Vilka för-/nackdelar ser ni med att skriva ett kontrakt som är 5-årigt? (Ö)
- #5 Vad anser ni vara den mest lämpliga kontraktslängden? Är det bra med samma längd på kontrakten oberoende av stöd? (Ö)

#### *D- Endast anslutna brukare*

4. Orsaker till anslutning
- #6 Gjorde ni er ansökan själv? (S: ja, nej, om inte- vem hjälpte er?)
- 4.1 Vilka är de främsta orsakerna till att ni valt att ansluta er till stöden? (S: -1→ +1, för alla stöd: Deltog redan tidigare i liknande åtgärder. Ville minska aktiviteterna i jordbruket. För att grannarna deltar. Blev övertalad att delta av myndighetsperson. Vill bidra till att miljön värnas. Passar väl med företagets planer. Kände mig tvingad att delta. Finansiella orsaker. Ingen förändring i driften var nödvändig. Övrigt.)
- 4.2 Om ni valde att inte ansluta er till vissa stöd, vilka är de främsta orsakerna till detta? Var snäll och specificera för varje åtgärd (stödform). (S: orsak 1, orsak 2 (=Ö), för lågt belopp, ansökan för krånglig, ej intresserad.)
- 4.3 Anslöt ni all ersättningsberättigad mark på er fastighet till stödet? (S: ja, nej, om inte, varför?)
- 4.4 a, Om ni inte äger all mark ansluten till miljöstöden, vem tog beslutet att ansluta marken? (Ö) b, Om ni arrenderar mark, har/kommer er anslutning till stödet medfört/medföra en förändring i arrendekontraktet? (S: nej, ja, ja- troligen (+ ev. skillnad).)
5. Ersättning
- 5.1 Anser ni att ersättningen är rimlig för det extra arbete/inkomstförlust stödet medför för er gård? (S: -1→ +1, för alla stöd: orimlig/rimlig, föreslagen förändring i %, #minsta ersättningsbelopp för att ni ska delta.)
- 5.2 Ungefär hur stor andel i % av er intäkt från jordbruket (exkl. skog) utgörs av bidrag eller kompensation i någon form? (S: <5%, 6-10%, 11-20%, 21-40%, 41-60%, >60%)
- 5.3 Hur stor andel i % av ert totala jordbruksstöd utgörs av ersättning via miljöstödet? (S: <5%, 6-10%, 11-20%, 21-40%, 41-60%, 61-80%, >80%)
- 5.4 Ej för Sverige (Have there been any delays in payments? → affected management/conservation work?)
- 5.5 Kommer ersättningen ni erhåller genom miljöstödet att bidra till jordbruksföretagets överlevnad? (Ö)
- 5.6 Kommer miljöstödet, om det blir bestående, att ha något inflytande över successionen på gården, d.v.s. påverkar stödet en ny generations övertagande av företaget?

6. Miljöstödets inflytande/påverkan
  - 6.1 Ej för Sverige (ang. förändringar i jordbruksproduktion sedan 1995, ej relevant för den korta tiden- se även #6.2 för kort fråga angående liknande aspekter).
  - 6.2 Hade ni planer på att förändra intensiteten i brukandet eller ändra markanvändningen för ansluten mark innan ni anslöt er till miljöstödet? (S: ja, nej, om ja- ange förändringen i åkermark och i betesmark)
  - #6.2 På vilket sätt har miljöstödet påverkat dessa planer?
  - 6.3 Vilken inverkan har stödet haft för följande jämfört med 1995: jordbruksomsättningen (kr/år), jordbruksvinsten (kr/år), arbetskraftsbehovet (tim)? (S: 1995, 1996, förändring i %, förändring p.g.a. miljöstöd.)
  - #7 Har stödet haft någon inverkan på skörderesultaten eller djurbesättningens antal? - Om ja- på vad sätt/ några övriga kostnader? (Ö)
  - 6.4 Har ni arrenderat mer mark p.g.a. stödet? (S: ja→ ange ha för åkermark och betesmark, nej.)
  - 6.5 Har ni blivit av med andra stöd sedan ni anslöt er till miljöstödet? (S: ja, nej, om ja- vilka och hur mycket i kr/år.)
  - 6.6 Har det uppstått några sidoinkomster p.g.a. miljöstödet, så som ökad gårdsturism eller gårdsförsäljning etc.? (S: ja, nej, om ja- specificera.)
  - 6.7 Enligt er mening, har/kommer ert deltagande i miljöstödet att ha någon inverkan, stor/liten, på miljön på marken ni brukar? (Ö)
  - #8 Hur stor del av den totala arbetstiden i jordbruket åtgår till extra skötsel av de marker/element som omfattas av miljöstödet? (Ö)
  - #9 Hur mycket tid har ni lagt ned på ansökan i form av att fylla i blanketter, kontakter med myndighetspersonal, informationssökning etc.? (Ö)
  - #10 Vilken av följande resurser upplever ni vara den mest knappa vid skötseln av de marker/element som omfattas av stödet? (S: arbetskraft/egen tid, maskiner och redskap, betande djur, kunskap, övrigt.)
  - #11 Upplever ni att ni kan förlägga det arbete som krävs för skötsel av de marker/element som omfattas av stödet när det passar er, eller måste arbetet ske under pressade tider på året? (Ö)
  - #12 Vilka verktyg, redskap eller djur har ni främst använt för skötsel av markerna/elementen? (Ö)
7. Åsikter om stödet
  - 7.1 Känner ni er nöjd eller missnöjd med följande? Ersättningens pålitlighet, informations- och kursverksamheten, kontroll av stödets efterlevnad, miljöstödets administration, #stödet som helhet. (S: missnöjd/nöjd, kommentar (-1→+1).)
  - #13 Upplever ni stödet som rättvist generellt, eller; -finns det kategorier av brukare som missgynnas i stödutformningen?, -finns det några markslag/ landskapselement som missgynnas?, -finns det några miljöaspekter som missgynnas? (S: ja, nej, vet ej/ingen uppfattning, kommentar.)
  - #14 Om man inte lyckas uppfylla kraven, kan man bli återbetalningsskyldig. Har detta påverkat er på något sätt? (S: jag har blivit mer noggrann i min skötsel än jag annars skulle varit, jag har avstått från att ansluta viss mark p.g.a. osäkerheten, det har inte påverkat mig, annat.)

- 7.2 Har deltagandet i stödet medfört att ni; -lärt er nya jordbruksmetoder?, -erhållit djupare kunskaper i landskapsvård? (S: ja, nej, på vad sätt?)
- #15 Vad anser ni om följande krav/villkor för ersättning? (Ö): -grässvål för betes-/slättermarker, -gödselpåverkad andel för betes-/slättermarker, -kvalifikationspoäng för kultstödet, -kvalitetsbedömn. av betesmarker/landskapselement, -att alla objekt inom en brukningsenhet måste inkluderas för ersättning inom kultstödet.
- 7.3 Tror ni att stödet har förändrat er inställning till att bedriva jordbruk? (S: ja, nej, om ja, på vilket sätt?)
8. Framtiden
- 8.1 Tror ni att ni kommer att delta i ett nytt liknande miljöstöd när det nuvarande upphör? (S: ja, nej, om nej, varför inte?)
- 8.2 Har ni planer på att ansluta mer mark till stödet inom de närmaste 5 åren? (S: ja, nej, om nej, varför inte, om ja, specificera.)
- 8.3 Har ni planer på att ansluta mark till något annat av miljöstöden i en nära framtid? (S: ja, nej, om nej, varför inte?, om ja, specificera.)
- 8.4 Kommer ni att fortsätta skötselåtgärderna även om stödet upphörde eller om ersättningen minskade rejält? (S: ja, nej, om ja- specificera.)
- 8.5 Vilka förslag har ni på förbättringar av stödet? (Ö)

#### *E- Ej anslutna brukare*

9. Frågor rörande stödet
- 9.1 Ej för Sverige (Have you participated in 2078 schemes/programmes in the past- specify- why drop out?)
- 9.2 Vilka är era huvudorsaker till att inte ansluta er till miljöstöden? (Ö→ Ansökan var ej godkänd, ville intensifiera jordbruksdriften, för att grannarna inte hade sökt, ersättningen är för låg, kan inte se hur stödet skulle bidra till att miljön värnas, passar inte företagets planer, kände mig tvingad att inte delta, krockar med andra stödformer, stödet är för arbetskrävande, gården kvalificerar sig inte för stöd, för komplicerat att ansöka, kände inte till stöden, visste inte att min mark kvalificerade sig för ersättning, #rädsla för återbetalningsskyldigheten om man inte lyckas uppfylla kraven, #ej intresserad av naturvård, övrigt. (S: -1 → +1).)
- #16 Om ni valde att inte ansluta er till vissa stöd, vilka är de främsta orsakerna till detta? Var snäll och specificera för varje åtgärd. (S: orsak 1, orsak 2, för lågt belopp, ansökan för krånglig, ej intresserad.)
- #17 Upplever ni att det arbete som krävs för skötsel av marker/element, om de omfattas av stödet, skulle kunna förläggas till tider som passar er, dvs. inte skulle behöva utföras under pressade tider på året? (S: ja, nej, vet ej.)
- #18 Anser ni att ersättningen är på rätt nivå för det extra arbete/inkomstförlust stödet medför i det område ni brukar? (-1 → +1 för alla stöd; S: orimlig/rimlig, föreslagen förändring i %, minsta ersättningsbelopp för att ni skall delta.)
- #19 Om ni ansökte, men fick avslag eller drog er ur, hur mycket tid har ni då lagt ned på att fylla i blanketter, kontakta myndighetspersonal, söka information etc.? (Ö)
- #20 Vilken av följande resurser upplever ni skulle vara den mest knappa vid sköts-

eln av de marker/element som omfattas av stödet? (S: arbetskraft/egen tid, maskiner och redskap, betande djur, kunskap, övrigt.)

#21 Vad anser ni om följande krav/villkor för ersättning?: -grässvål för betes-/slåttermarker, gödselpåverkad andel för betes-/slåttermarker, kvalifikationspoäng för kulturstödet, kvalitetsbedömningen av betesmarker/landskapselement. (Ö)

#### 10. Förändringar sedan miljöstöden startade

10.1 Ej för Sverige (ex. förändringar i struktur och användning av gödningsmedel sedan 1993)

10.2 Har ni ökat produktionen (kr) på ersättningsberättigad mark sedan våren 1995? (S: ja, nej, om ja- specificera.)

#### 11. Framtiden

11.1 Har ni planer på att ansluta er till miljöstöden i framtiden? (S: ja, nej, om ja- varför har ni beslutat att vänta?, om ja- vilka av miljöstöden skulle ni då ansluta er till?)

11.2 Ungefär hur stor andel i % av er intäkt från jordbruket utgörs av bidrag eller ersättning i någon form (exkl. skog)? (S: <5%, 6-10%, 11-20%, 21-40%, 41-60%, 61-80%, >80%)

11.3 Vilka förändringar i miljöstöden skulle krävas för att ni skall ansluta er? (Optimal ersättning etc.) (Ö)

#### *F- Acceptans av miljö- och naturvårdspolitik*

##### 12. Om jordbruk och miljö

12.1 Hur väl överensstämmer följande påståenden för er syn på brukandet? Vårda marken för kommande generationer, maximera vinsten, bära vidare en familjetradition, producera jordbruksvaror, vårda landskapet. (S: oviktigt/viktigt- -1 → +1)

12.2 Vissa lantbrukare säger att de vill överlämna gården i ett bättre skick till kommande generation än vad de själva fick ta över. Betyder detta någonting för er? (S: ja, nej, om ja- vad är enligt er mening ett 'bättre skick'?)

12.3 Hur ställer ni er till följande påståenden? Jordbruk är en viktig faktor vid bevarandet av landskapet och för naturvården. Konstgödsel och bekämpningsmedel har en negativ inverkan på miljön. Ekologisk odling producerar varor med minst lika hög kvalitet men med mindre föroreningar än konventionellt jordbruk. Miljön är inte så förorenad som många människor tror. Trots att misstag händer ibland, så är jordbrukaren den bästa vårdaren av landskapet. Det är motiverat att använda sig av bekämpningsmedel i jordbruket, så länge det ger större intäkter än kostnader. Lantbrukarna bör ersättas för sitt arbete med att tillhandahålla ett värdefullt landskap. #Lantbrukare som minskar sina utsläpp av växtnäring och bekämpningsmedel bör kompenseras. (S: instämmer ej/instämmer- -1 → +1)

12.4 Vilka åtgärder tror ni är viktigast för att värna om miljön? Miljövillkor bör knytas till produktionsstöd. Konstgödsel och bekämpningsmedel ska beskattas. En maximinivå bör införas för djurtätheten. Bevarandeåtgärder bör ha direktstöd. En minsta miljöstandard bör införas på företagen. Det bör lagstiftas



om fortsatt markhävvd, inkl. skötsel av landskapselement. Marknaden bör styra. Miljövänligt producerade varor saluförs som alternativ till konventionella varor. #Övriga åtgärder: (S: instämmer ej/instämmer- -1 → +1)

13. Viljan att ändra jordbruksmetoder

13.1 Om ni inte odlar ekologiskt idag, vad är er inställning till att lägga om ert företag till ekologisk produktion? (S: -1 = skulle aldrig reflektera över alternativet, 1 = skulle vara en mycket bra idé, - = vet ej/har ingen uppfattning.)

13.2 Vilka av följande argument talar mot att lägga om ert jordbruk till ekologisk produktion? Kan inte köpa/arrendera extra mark. Investeringskostnaderna är för höga. Avsättningen av ekologiska produkter är för osäker. Priset på ekologiska produkter är för lågt. För mycket extra arbete. Risk för skador på grödorna, orsakade av sjukdomar. Tror inte på idén. För stor förändring. Jordbruksavkastningen blir för dålig. Djurbesättningens antal måste minska för mycket. Problem med ogräs för stora. Inga djur och därför otillräckligt med gödsel. Omläggningen skulle bli för komplicerad. P.g.a. det geografiska läget och gårdsstrukturen är denna gård inte lämplig för omläggning till ekologisk odling. Direktstöden till ekologisk odling är för låga. Övrigt. (S: oviktigt/viktigt -1 → +1)

13.3 Har någon större kapitalinvestering ägt rum på företaget de senaste 5 åren? (S: nya maskiner- om ja, specificera kostnad. Nya byggnader. Företagsstorleken har ökat- om ja, specificera. Förändringar i ägandeskapet. Övrigt.)

Om myndighetskontakter

#22 Är ni positiv eller negativ till EU i stort? (S: positiv, negativ, ingen uppfattning/neutral.)

#23 Vad anser ni om EU:s gemensamma jordbrukspolitik? (Ö)

#24 Hur anser ni att jordbrukspolitiken och jordbruksstöden bör vara utformade? (Ö)

#25 Vad är er inställning till myndigheter såsom länsstyrelser och Jordbruksverk? (Ö)

#26 Vad anser ni om Länsstyrelsens kompetens i biologiska/landskapsfrågor? (Ö)

#27 Anser ni att Länsstyrelsens handläggare av miljöstödet är väl insatta i jordbrukets situation? (Ö)

#28 Vilken ytterligare kunskap om jordbrukets och miljöns förhållanden anser ni vore värdefullt att förmedla till berörda myndigheter? (Ö)

*G- Information om hushållet och personligt*

14.1 När tog ni över driften av denna gård? (Ö)

14.2 Hur länge har er familj drivit denna gård (inkl. föräldrar, mor-/farföräldrar, svärföräldrar etc.)? (S: <2 generationer, >2 generationer.)

14.3 Är ni uppvuxen på landet eller i staden? (S: landsbygd, staden, #jordbruk-denna eller annan gård.)

14.4 Hur stort är ert hushåll? Maka/sambo? (Ö)

14.5 Förväntar ni er att er son/dotter (eller någon annan i familjen/släkten) kommer att ta över driften av gården när ni slutar? (S: ja, ej bestämt/barnen för små, intresse finns ej eller ingen arvtagare finns i nästa generation.)

- 14.6 Planerar ni att fortsätta som lantbrukare de närmaste 5 åren? (S: ja, nej, om inte- varför?)
- 14.7 Vilken är er högsta utbildningsnivå (även för partner)? (S: (endast ett kryss) har ingen fullständig utbildning, grund-/folkskola, gymnasium, högre utbildning.) Lantbruksutbildning (S: (om nödvändigt, fyll i flera kryss) ingen, upplärd på gård (av t.ex. föräldrar), kurser (inkl. tid), högre utbildning (universitet).)
- 14.8 Hur beroende är er familj av inkomsten från lantbruket (inkl. skog, exkl. turism etc.)? (S: 100%, 75-99%, 50-74%, 25-49%, <25%)
- #30 Har ni eller er partner inkomst från tjänst eller annan egen rörelse? (S: ja, nej, om ja- hur stor del av året?)
- 14.9 Hur stor är er intäkt från företaget/år, inkl. skog, turism, exkl. bidrag? (S: lantbruk, därav skog, därav turism etc.)

#### *H- Övrigt*

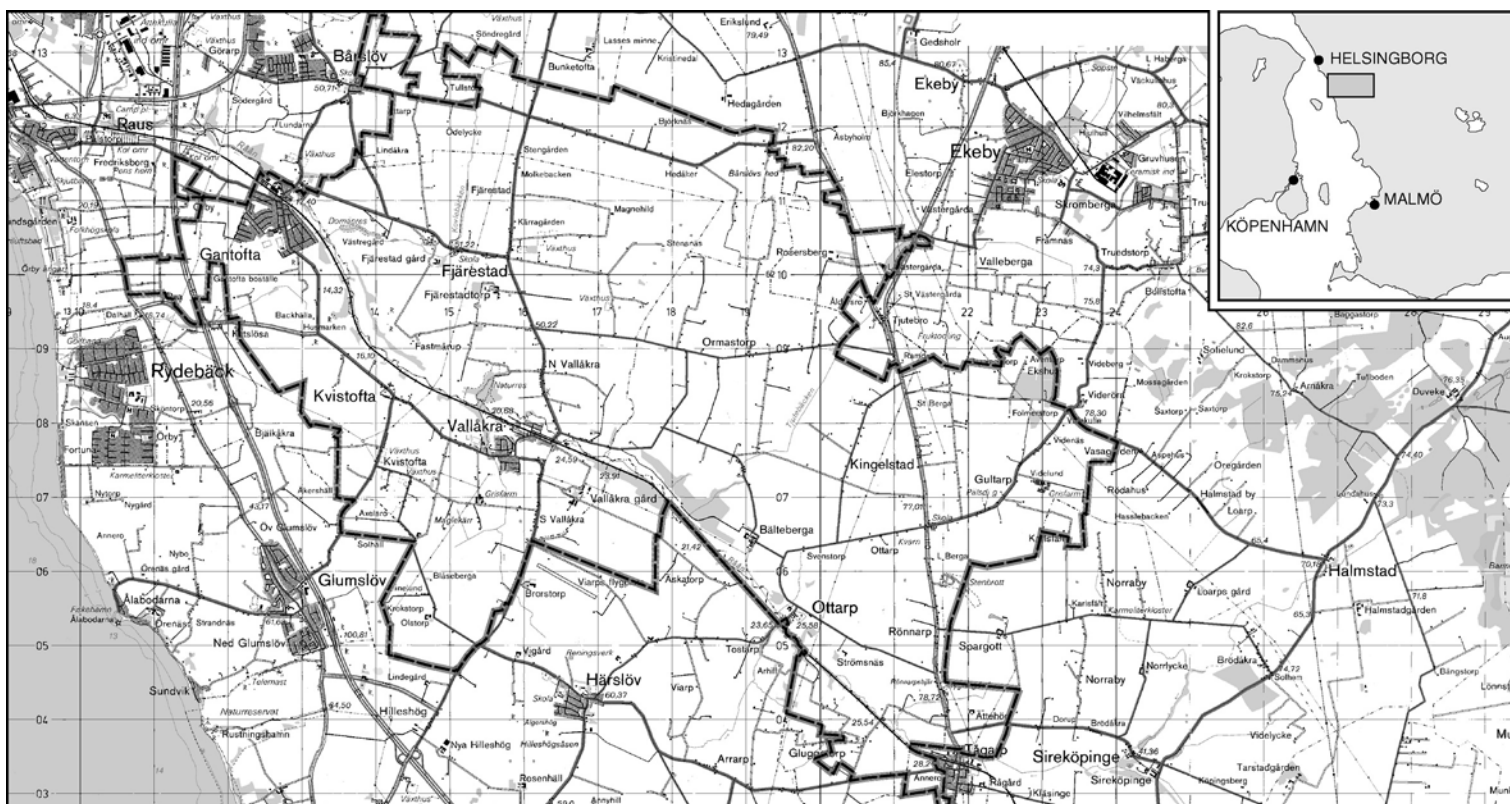
- 15.1 Är det några övriga kommentarer ni vill tillägga (Ö, ex. om miljöpolitiken, om jordbrukspolitiken, om intervjun.)

Ifylles efter intervjun

- 16.1 Ligger gården i: LFA, 5b eller naturreservat.
- 16.2 Jordbrukstyp enl. EU-klassificering: Spannmål, husdjur, blandat, blandad växtodling, blandad husdjur, kombination husdjur/växtodling.
- (1.4) Specificera vilka bidrag brukaren erhåller (arealersättning för spannmål, arealersättning för arealer odlade med industri- och energigrödor, arealersättning för oljeväxter, baljväxter eller oljelin, arealersättning för foderareal, djurbidrag, kompensationsbidrag, nationellt stöd, skogsplantering på åkermark, strukturstöd: startstöd/investeringsstöd, övrigt)
- (2.7) mjölkkvoter, DB, kvot i kg. 1997 och ursprunglig kvot 1996
- (14.3) Respondentens ålder:

#25 Placera in respondentens situation i tablå efter arbetstid och inkomst (fritidsjordbruk, litet lantbruk/deltidsjordbruk, större lantbruk/heltid, litet lantbruk/heltid, större lantbruk/heltid, pensionärsjordbruk).

#26 Brukarens kundnr.



**Bilaga 3. Vallåkra: Undersökningsområdets avgränsning.**

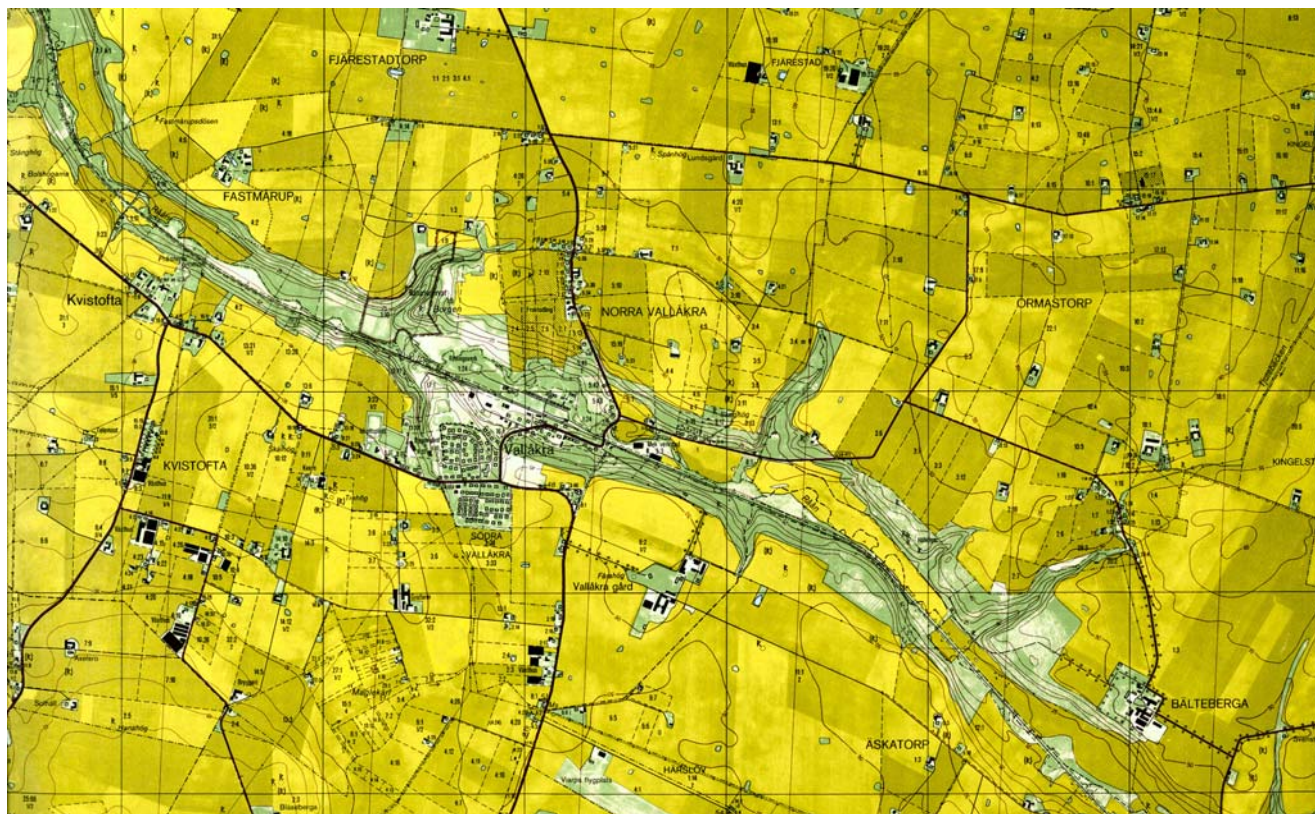
© Lantmäteriverket 1998. Ur GSD – Terrängkartan, dnr 507-98-4720



**Bilaga 4. Vallåkra: 1911**

Ur Häradskartan © Lantmäteriverket Gävle 2004. Medgivande M2004/2126





**Bilaga 5. Vallåkra: 1988**

Ur Gula kartan © Lantmäteriverket Gävle 2004. Medgivande M2004/2126